

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาคำรา เอกสาร หลักการทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการวิจัยเรื่องความคิดเห็นของประชาชนต่อการจัดบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองโน อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. แนวคิดว่าด้วยภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ
5. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
6. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
7. ข้อมูลองค์การบริหารส่วนตำบลหนองโน
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
9. กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

##### 1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

กระจายอำนาจเป็นอีกรูปแบบหนึ่งที่จะทำให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับภารกิจต่าง ๆ ของรัฐได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมเหล่านั้น มีนักวิชาการให้นิยามของการกระจายอำนาจแตกต่างกันออกไป ดังนี้

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 1) ได้ให้ความหมาย การกระจายอำนาจว่า หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือสถาบันของรัฐไปกระทำหรือดำเนินการ โดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าการกระจายอำนาจ หมายถึง การที่ส่วนกลาง โอนหรือกระจายอำนาจปกครองบางส่วนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง โดยส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมมิให้ออกนอกเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2548 : 43) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิด โอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการ ดูแลกิจการ หลายๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางศูนย์เป็นกลางอำนาจในการจัดการกิจ เเทมทุกอย่างของท้องถิ่น

พิชัย วัฒนกิติกุล (2549 :13) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การกระจายอำนาจปกครอง เป็นการแบ่งเบาราชการของรัฐบาลกลาง โดยมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดบริการ สาธารณะต่างๆ เพื่อประชาชน ด้วยการปกครองอย่างอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ มิใช่เป็นการมอบอำนาจให้ปฏิบัติหน้าที่แทนเหมือนอย่างมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ ส่วนภูมิภาค

จากความหมายดังกล่าวสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐบาลต้องการ กระจายอำนาจให้ถึงมือประชาชน ในการแก้ไขปัญหาให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่โดยให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจในการบริหารงาน เพื่อให้สอดคล้องกับ ความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

## 2. หลักการกระจายอำนาจ

หลักการการกระจายอำนาจ มีดังนี้ (ทวี พันธวาสิฎฐ์, 2531 : 100)

2.1 หลักการเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีองค์ประกอบ เป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2.2 หลักการมีอำนาจอิสระในการบริหารงาน ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครองเพราะหากองค์กรนั้นไม่มี อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเช่นนี้ก็จะ มีลักษณะที่ไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาล กลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจ อิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดคน โยบายหรือ การตัดสินใจแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้

2.3 หลักการมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้นอาจจะ โดยการมีส่วนร่วม

ในการเลือกตัวแทนของคนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ โดยการสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อเข้าไปมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรม อันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง

2.4 หลักการมีงบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมทั้งมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้น ด้วยการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

พิชัย วัฒนกิตติกุล (2549 : 14) ได้สรุปไว้ว่า หลักการในการกระจายอำนาจ เป็นหลักแห่งองค์ประกอบที่มีความจำเป็นและความสำคัญในการกระจายอำนาจ ถ้าขาดองค์ประกอบใด องค์ประกอบหนึ่งแล้ว จะทำให้การกระจายอำนาจขาดความสมบูรณ์ ดังนั้นในการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องกระทำทั้งการปรับสถานะให้เป็นนิติบุคคล ต้องให้อิสระในการบริหารงานต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยมีสิทธิเลือกตั้งสามารถมีงบประมาณเป็นของตนเอง

จากหลักการดังกล่าวสรุปได้ว่า หลักการกระจายอำนาจเป็นหลักการปฏิบัติงานที่รัฐต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถบริหารจัดการตัวเองได้ โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณเป็นของตนเอง

### 3. ข้อดีของการกระจายอำนาจ

ข้อดีของการกระจายอำนาจการปกครอง สรุปได้ดังนี้ (ลิขิต ธีรเวคิน, 2548 : 208)

3.1 การกระจายอำนาจการปกครองสามารถสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้อง เพราะท้องถิ่นทราบความต้องการของประชาชนได้ดี และมีเจ้าหน้าที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง จึงกำหนดการบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี และเหมาะสมกับปัญหาของบ้านเมือง

3.2 การกระจายอำนาจการปกครองเป็นการตัดภาระและแบ่งเบางานจากราชการส่วนกลาง ได้มาก เพราะท้องถิ่นมีงบประมาณและรายได้ของตนเอง จัดการบริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง เป็นการช่วยรัฐบาลกลาง มอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นออกกฎหมายและระเบียบขึ้นดำเนินการซึ่งเป็นไปอย่างรวดเร็ว

3.3 การกระจายอำนาจการปกครองเป็นการฝึกประชาชนให้รับผิดชอบต่อตนเอง สร้างความเข้าใจระบอบประชาธิปไตยให้ดียิ่งขึ้นและโดยที่หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นไม่ให้ใหญ่โตมากเกินไป และมีความใกล้ชิดกับประชาชนจึงมีส่วนร่วมในกิจการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นการเข้าถึงระบอบการปกครองของประเทศได้ดียิ่งขึ้น ดังนั้นท้องถิ่นจึงเสมือน โรงเรียน ที่สอนระบอบการปกครองให้แก่ประชาชน

#### 4. ข้อเสียของการกระจายอำนาจ

ข้อเสียของการกระจายอำนาจการปกครอง สรุปได้ดังนี้ (ลิขิต ชีรเวทิน. 2548 : 208)

4.1 ถ้ามีการกระจายอำนาจโดยมอบอำนาจให้ท้องถิ่นมากเกินไปและไม่สามารถจะควบคุมได้ ก็อาจเป็นภัยแก่เอกภาพของรัฐได้ เช่น การมอบอำนาจทางทหารและตำรวจให้แก่ท้องถิ่น ก็อาจจะเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐได้

4.2 การกระจายอำนาจการปกครองทำให้คนในท้องถิ่นเป็นประโยชน์ท้องถิ่นมากกว่าส่วนรวม ประชาชนในท้องถิ่นอาจลืมนึกถึงชาติได้ในที่สุด

4.3 การกระจายอำนาจการปกครองอาจทำให้เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นใช้อำนาจโดยไม่เหมาะสมจนก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนได้ เพราะเจ้าหน้าที่อาจตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของพรรคการเมือง หรือนักการเมือง หรือผู้ทรงอิทธิพล หรือตัวเจ้าหน้าที่เองเป็นผู้มีอำนาจจนไม่มีใครที่จะกล้าทัดทานได้

4.4 การกระจายอำนาจการปกครองนั้น เจ้าหน้าที่หรือผู้นำท้องถิ่นอาจจะขาดประสบการณ์ ไม่มีความรู้ความชำนาญและความสามารถในการบริหารงาน เพราะประชาชนในท้องถิ่นขาดความรู้และความชำนาญงาน

4.5 การกระจายอำนาจการปกครองทำให้สิ้นเปลืองมากกว่าการรวมอำนาจการปกครอง ทั้งด้านบุคลากรและการใช้งบประมาณ เพราะต้องแยกกันใช้และแยกกันจัดหามาเพื่อดำเนินการปกครอง

การกระจายอำนาจการปกครอง มีทั้งข้อดีและข้อเสีย อย่างไรก็ตามในการปกครองระบอบประชาธิปไตยจะต้องได้รับการแก้ไขและพัฒนาเพราะถือว่าเป็นสิ่งที่มีผลจำเป็นอย่างยิ่งที่จะทำให้ประชาชนสามารถปกครองตนเองได้ และถ้าประชาชนสามารถปกครองตนเองได้ จะเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ประชาชนในท้องถิ่นมีความผูกพันกับท้องถิ่นตนเองอยู่แล้ว จะทุ่มเทพัฒนาและแก้ไขปัญหาอย่างเต็มความสามารถ

## แนวคิดการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) ถือเป็นรูปแบบหนึ่งที่เป็นพื้นฐานการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบบประชาธิปไตยและมีความสำคัญต่อการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนท้องถิ่นที่มีสภาพปัญหาสังคม วัฒนธรรม ความเป็นอยู่และทรัพยากรธรรมชาติแตกต่างกัน ถ้าพึ่งรัฐบาลกลางในฐานะที่ต้องดูแลประชาชนโดยรวมของประเทศ ย่อมไม่สามารถตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาได้อย่างทั่วถึง และตรงตามความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ รวมถึงการเรียกร้องของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นที่ต้องการมีส่วนร่วมในการปกครองและการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองมาอย่างยาวนาน ทำให้รัฐบาลในหลายประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบศูนย์รวมอำนาจจากส่วนกลาง (Centralization) มาสู่การปกครองแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) มากขึ้น เพื่อให้สิทธิแก่ชุมชนในการตัดสินใจดำเนินการกิจของท้องถิ่น และถือเป็นสถาบันฝึกปฏิบัติการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (โกวิทย์ พวงงาม. 2550 : 11)

### 1. นิยามการปกครองท้องถิ่น

การให้นิยามหรือความหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นจากการค้นคว้าเอกสาร มีนักวิชาการหรือนักคิดได้บัญญัติ คำว่า “การปกครองท้องถิ่น” ไว้ดังนี้

พรชัย เทพปัญญา และคณะ (2527 : 1) ให้ความหมาย “การปกครองท้องถิ่น คือ อำนาจหน้าที่ (Authority) ที่จะกำหนด (Determine) และการบริหารกิจการ (Execute) ภายในพื้นที่ที่กำหนด และขนาดพื้นที่ที่ว่านี้อยู่ภายในประเทศและมีขนาดเล็กกว่าประเทศ”

จรรยา สุภาพ (2531 : 146) ให้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินกิจการอันเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับท้องถิ่นนั้น โดยเฉพาะมักมีวัตถุประสงค์ไปในทางที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนการปกครองตนเอง สามารถมีองค์การในการปกครองที่จะช่วยสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่น ตลอดจนการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนในเขตการปกครองนั้นๆ

วุฒิสถา ดันไชย (2547 : 1) ให้ทัศนะว่า การปกครองท้องถิ่นคือ การปกครองที่รัฐกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญองค์กรดังกล่าวจะต้อง

มีอำนาจอิสระ(Autonomy) ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา ตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงานและร่วมรับบริการสาธารณะต่างๆ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงาน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 22) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครองและบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของคนที่กำหนดไว้ตามกฎหมายโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงหน่วยคอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อย

โกวิท พวงงาม และอลงกรณ์ อรรคแสง (2547 : 7) มีความเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละท้องถิ่น มีผู้แทนที่ได้รับ การเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารอย่างอิสระในพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารการเงินการคลังและกำหนดนโยบายของตนเองรวมทั้งหน้าที่ ดำเนินกิจกรรมภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรดังกล่าวในกรณีประเทศไทย ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

ฮอลโลเวย์ (Holloway. 1951 : เว็บไซท์) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า “เป็นองค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชน”

คลาร์ก (Clark. 1957 : 87-89) ; มอนตาญ (Mongtagu. 1957 : เว็บไซท์) และ ชวงส์ ฉายะบุตร (2539 : 25) ได้ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นหน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะ โดยได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระโดยเลือกผู้มีหน้าที่การบริหาร

การปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบ โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครอง

ท้องถิ่นยังคงอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

ดังนั้นการปกครองท้องถิ่น จึงหมายถึง การที่องค์กรหนึ่งมีพื้นที่อาณาเขตของตนเอง มีประชากรและมีรายได้ตามที่หลักเกณฑ์กำหนด โดยมีอำนาจและอิสระในการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ให้บริการด้านต่างๆ แก่ประชาชนซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะมีส่วนร่วมในการบริหารและการปกครองตนเอง อาทิ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาชุมชน หรือการมีส่วนร่วมในการบริหารและการปกครองตนเอง โดยผ่านตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น การมีสภาท้องถิ่น เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม จากความหมายหลายประการข้างต้นสามารถประมวลบทสรุปความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้ : 1) การปกครองรูปแบบหนึ่งในระดับท้องถิ่น โดยรัฐกระจายอำนาจและหน้าที่ในท้องถิ่นบางประการให้ท้องถิ่นรับผิดชอบ และอีกมิติหนึ่ง การปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตมาจากการปกครองมาแต่โบราณที่ชุมชนมีการปกครองตนเองอยู่แล้ว 2) ได้รับการยอมรับเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมายและอิสระในการปกครองตนเอง แต่ไม่ได้หมายความว่า องค์กรดังกล่าวมีสถานะเป็นรัฐใหม่แต่อย่างใด เนื่องจากยังมีหน่วยการปกครองส่วนกลางเป็นผู้คอยกำกับดูแลเพื่อให้้องค์กรปกครองท้องถิ่นดำเนินกิจการด้วยความเรียบร้อย 3) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น โดยประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4) เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย งบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 2. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

พรชัย เทพปัญญา และคณะ (2537 : 5-7) ได้เสนอความคิดเห็นที่สอดคล้องกันเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น ไว้ดังนี้

2.1 เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้บริการซึ่งบุคคลหรือเอกชนไม่สามารถจัดทำให้ได้ หรือไม่อยู่ในฐานะที่จะจัดหาได้ ในลักษณะเช่นนี้รัฐบาลหรือหน่วยปกครองท้องถิ่นจะจัดบริการให้ เช่น ได้รับความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ได้รับสวัสดิการ และได้รับความสะดวกในการดำเนินชีวิต

2.2 เพื่อปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง เนื่องจากการดำเนินชีวิตของบุคคล อาจเกิดการขัดแย้งกันเพราะความคิดเห็นและผลประโยชน์แตกต่างกัน ซึ่งอาจจะมี การอภิปรายถกเถียงกันอย่างมีเหตุผล หรือมีการโต้เถียงกันอย่างรุนแรง หรืออาจมีการ ตัดสินบนหรือมีการต่อสู้กัน กรณีเช่นนี้รัฐบาลหรือหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้อง เข้ามาแก้ปัญหา โดยเป็นผู้วางกฎเกณฑ์ ควบคุมการขัดแย้งเป็นผู้ประนีประนอม หรือ ผลประโยชน์ หรือเป็นผู้ตัดสินกรณีข้อพิพาท ซึ่งทั้งสองฝ่ายจะต้องเชื่อฟังและยอมรับ คำตัดสินนั้น

โกวิท พวงงาม (2546 : 24 - 25) ได้เสนอความคิดเห็นที่สอดคล้องกันเกี่ยวกับ วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น ไว้ดังนี้

ข้อ 1 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาระยะของรัฐบาล ในด้านการเงิน บุคลากร ตลอดจนระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินการให้บริการชุมชน และทำให้เกิดความ ประหยัด เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ จะมีเงินงบประมาณ สามารถหารายได้ ให้กับท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นเป็น จำนวนมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนด ไว้อย่างรอบคอบ

ข้อ 2 การปกครองท้องถิ่นเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนใน ท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่าง การรรับบริการจากรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียว อาจไม่ตรงกับความต้องการอย่างแท้จริง และมักมี ความล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนเป็นผู้บริหารย่อมสามารถตอบสนอง ความต้องการได้อย่างแท้จริง

ข้อ 3 เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารับรอง ระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน โดยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวเปิด โอกาสให้ประชาชน มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ทั้งในบทบาทของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ การปฏิบัติ หน้าที่ในหลากหลายบทบาทมีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยระดับชาติเป็นอย่างดี

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์หลายประการ เช่น การแบ่งเบาระยะของรัฐบาล ในด้านการเงิน บุคลากร การตอบสนองความต้องการของประชาชนใน ท้องถิ่น เป็นสถาบันที่ให้การศึกษารับรองระบอบประชาธิปไตย เพื่อปฏิบัติหน้าที่ ให้บริการซึ่งบุคคลหรือเอกชนไม่สามารถจัดทำให้ได้หรือไม่อยู่ในฐานะที่จะจัดหาได้



### 3. ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญหลายประการ ดังต่อไปนี้

พรชัย เทพปัญญา และคณะ (2527 : 1) ให้ความเห็นว่าลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือ “เป็นองค์การที่มีการปฏิบัติงานต่อเนื่องกันโดยไม่ขาดตอน ไม่ใช่เดี๋ยวทำเดี๋ยวหยุด มีอำนาจที่จะกระทำกิจกรรมสาธารณะ มีความสามารถที่จะทำสัญญากับบุคคล หรือนิติบุคคล ได้มีสิทธิที่จะฟ้องร้อง หรือถูกฟ้องร้องคดีความในศาลได้ และมีความสามารถที่จะเก็บภาษีอากรและกำหนดงบประมาณตนเอง”

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 22) จำแนกลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายจากส่วนกลาง มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอนและมีคณะผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างเป็นอิสระ และมีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษีและหารายได้อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนดและจัดทำงบประมาณของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบาย และมีการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการส่วนกลาง ซึ่งองค์กรท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นจะมีบุคลากรของตนเองบริหารงานภายในท้องถิ่น เป็นพนักงานของท้องถิ่นที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของท้องถิ่นเอง

นอกจากนี้ ปธาน สุวรรณมงคล (2547 : 4 - 5) ได้กล่าวถึง ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1. เป็นนิติบุคคล นิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้น โดยอำนาจของกฎหมาย การเป็นนิติบุคคลจึงเป็นการแสดงถึงฐานะทางกฎหมาย สำหรับการปกครองท้องถิ่นถือเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน โดยมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตามระบุไว้ในกฎหมายนั้นๆ และสามารถก่อพันธะทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญา การก่อหนี้ เป็นต้น

2. มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ มีการดำเนินกิจการตามที่กำหนดบัญญัติไว้เป็นกาลเฉพาะให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้นๆ ซึ่งอาจจะเป็นการระบุหน้าที่ไว้โดยชัดเจน หรืออาจเป็นการระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มทำกิจการใดๆ ที่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศ

3. ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง โดยทั่วไปสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจาก การเลือกตั้งจากประชาชน โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นจะมาจาก

การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรืออาจมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยสภาเป็นผู้เลือกผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด

4. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนมนท้องถิ่นเป็นเรื่องสำคัญ ทั้งนี้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เช่น การไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง การริเริ่มกฎหมาย การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ประพฤติไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป การให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะต่อผู้บริหารหรือคณะผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ในท้องถิ่นใดที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเข้มแข็ง จะทำให้การบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมมากขึ้นและมีความโปร่งใสการทำงาน ตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างเข้มแข็ง

5. มีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ สาระสำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นคือ ต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ เพื่อให้สามารถดำเนินงานในขอบเขตหน้าที่ที่กำหนด ความเป็นอิสระในการบริหารงานในหน้าที่หมายถึง อำนาจในการตัดสินใจดำเนินการในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนด ความเป็นอิสระในการบริหารงานในที่นี้หมายถึง อำนาจในการตัดสินใจดำเนินการในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย โดยที่รัฐบาลกลางควรมีหน้าที่เพียงสนับสนุน ส่งเสริมกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นมากกว่าการควบคุมอย่างใกล้ชิด

6. มีอำนาจในการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้โดยอิสระตามสมควร การปกครองท้องถิ่นที่จะยังเกิดผลดีต่อท้องถิ่นโดยรวม ต้องมีอำนาจในการจัดหารายได้ภายในท้องถิ่นของตนเองอย่างเพียงพอต่อการบริหารงาน กล่าวคือมีแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเองได้นอกเหนือจากรายได้ของท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

7. มีการกำกับดูแลจากรัฐ การปกครองท้องถิ่นถือว่าเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของรัฐ และจัดตั้งรองรับและมีกฎหมายรองรับ มิใช่เป็นองค์กรที่เป็นอิสระเด็ดขาดจากรัฐ ดังนั้นการกำกับดูแลจึงเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่

จำเป็น เพื่อให้การใช้อำนาจของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประเทศชาติโดยรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ การกำกับดูแลจากรัฐต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและต้องไม่ขัดกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน

มีความสอดคล้องกับ โกวินท์ พวงงาม และ อลงกรณ์ อรรถแสง (2547 : 7) ที่ได้เสนอว่าลักษณะสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยต้องมีองค์ประกอบ 5 ประการ ดังนี้

ประการที่ 1 เป็นองค์กรในชุมชนที่มีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน

ประการที่ 2 มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย หรือกฎหมายรับรองสถานะความเป็นท้องถิ่น

ประการที่ 3 มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมและสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการวินิจฉัยและกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐ

ประการที่ 4 มีการจัดองค์กรเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารท้องถิ่น และฝ่ายสภาท้องถิ่น หรือจัดในรูปแบบอื่น

ประการที่ 5 ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น โดยการเลือกตั้งคณะผู้บริหาร และสมาชิกสภาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมและติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุปได้ว่า ลักษณะการปกครองท้องถิ่น ต้องเป็นองค์กรในชุมชนที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายส่วนกลางมีขอบเขตพื้นที่การปกครองที่กำหนดแน่นอน มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล จัดตั้งโดยกฎหมาย มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมทั้งในด้านการคลัง การจัดเก็บภาษี การหารายได้ตามที่กฎหมายกำหนด การจัดทำงบประมาณด้วยตัวเอง รวมถึงการกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐ และมีการแบ่งองค์กรออกเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่น และฝ่ายสภาท้องถิ่น โดยประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตั้งแต่ขั้นตอนการเลือกตั้งคณะผู้แทน ซึ่งประกอบด้วยคณะผู้บริหาร และสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมถึงการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม และการติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 4. หน้าที่ความรับผิดชอบและบทบาทของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

##### 4.1 หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อ  
ดำเนินการมีข้อพิจารณา ดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2550 : 25 - 26)

4.1.1 เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน เช่น พิพิธภัณฑสถานท้องถิ่น ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรอื่นๆ การจัดทำถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น

4.1.2 เป็นงานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง งานบรรเทาสาธารณภัยต่างๆ

4.1.3 เป็นงานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม งานด้านนี้มีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่นมาก จึงเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องจัดให้มีขึ้นหรือตั้งรับผิดชอบร่วมมือกับรัฐบาลในการแก้ไขปัญหา เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการสาธารณสุขในท้องถิ่น สถานสงเคราะห์เด็ก คนชรา คนพิการ รวมทั้งเป็นงานที่ให้ความบันเทิงกับประชาชนในชุมชน เช่น การจัดห้องสมุดสำหรับประชาชนในท้องถิ่น

4.1.4 เป็นงานที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ของท้องถิ่น เช่น การจัดตั้งสถานชานาบุบาล (โรงรับจำนำ) การจัดการตลาด การจัดบริการเดินรถ เป็นต้น งานประเภทนี้ถือเป็นกิจการที่ให้บริการแก่ประชาชน หากปล่อยให้เอกชนเข้าดำเนินการอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควร หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงต้องมารับดำเนินการเอง และยังเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นเพราะสามารถเรียกเก็บค่าบริการเหล่านี้จากประชาชนได้

4.1.5 เป็นงานที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง ในฐานะที่การปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันการเมืองสถาบันหนึ่งในระบอบประชาธิปไตย จึงมีหน้าที่ในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองการใช้อำนาจเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เช่น การจราจร การรักษาความสะอาด เป็นต้น

##### 4.2 บทบาทของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ประธาน สุวรรณมงคล (2547 : 7-8) ได้จำแนกบทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งโดยทั่วไปการปกครองท้องถิ่นในประเทศต่างๆ จะมีบทบาทที่แตกต่างกันไปตาม

ลักษณะสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมของประเทศนั้น แต่กล่าวโดยรวมแล้ว การปกครองท้องถิ่นจะมีบทบาทสำคัญดังนี้

4.2.1 บทบาทในการสนับสนุนการพัฒนาการเมือง ในฐานะที่การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันทางการเมือง จึงมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการให้คำปรึกษา แนะนำ ติดตาม ตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบาย และอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดอย่างมีความรับผิดชอบ และโปร่งใส

4.2.2 บทบาทในการจัดให้มีการบริการสาธารณะ ในฐานะที่เป็นองค์กรที่ได้รับมอบหมายภารกิจจากรัฐบาลกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่ในการจัดให้มีการให้บริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งอาจแตกต่างกันตามสภาพแวดล้อมและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เช่น ชุมชนเมืองจะมีความต้องการบริการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ได้แก่ ไฟฟ้า ประปา การเคหะ การขนส่งมวลชน ในขณะที่ชุมชนชนบทก็มีความต้องการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน แหล่งน้ำ การส่งเสริมอาชีพและรายได้ รวมทั้งการให้บริการพื้นฐานที่จำเป็นแก่ประชาชน เช่น การจัดการศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น

4.2.3 บทบาทในการกระตุ้นการพัฒนาท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นจะมีบทบาทสำคัญในการระดมความคิดเห็นจากประชาชนในชุมชน และกระตุ้นชุมชนในท้องถิ่นให้เกิดการพัฒนาไปในทิศทางที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นร่วมกันกำหนด โดยเฉพาะกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน โดยเป็นผู้สร้างบรรยากาศให้เกิดการลงทุนจากทั้งภายในและภายนอกชุมชน เช่น การสร้างระบบโครงข่ายถนนที่เชื่อมต่อกับทางสายหลัก มีแหล่งน้ำเพื่อการบริโภคอุปโภคอย่างเพียงพอ มีการพัฒนาฝีมือและแรงงานในท้องถิ่นที่จะรองรับการลงทุนจากภายนอกได้ หรือส่งเสริมให้เกิดอาชีพที่ทำรายได้ให้แก่ประชาชนในชุมชน รวมทั้งการกระตุ้นให้นำเอาภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่น

4.2.4 บทบาทในการประสาน ดังกล่าวแล้ว การปกครองท้องถิ่นมิได้เป็นอิสระในการปกครองตนเองโดยสมบูรณ์จากรัฐ ในทางตรงกันข้าม การปกครองท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นองค์กรที่สำคัญที่ทำหน้าที่ประสานระหว่างนโยบายของ

รัฐบาลกลางกับนโยบายของคณะผู้บริหารที่มีที่มาจากสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเข้าด้วยกันเพื่อให้เกิดประโยชน์กับทั้งท้องถิ่นและประเทศชาติโดยส่วนรวม เช่น การนำนโยบายหนึ่งผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลของรัฐบาลมาปฏิบัติในท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของคณะผู้บริหารท้องถิ่นที่ต้องการส่งเสริมอาชีพและรายได้ของคนในท้องถิ่น เป็นต้น

4.2.5 บทบาทในการให้ความคุ้มครอง การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทในการให้ความคุ้มครอง ปกป้องสิทธิ เสรีภาพของประชาชนในท้องถิ่นด้วย เช่น การดูแล ตรวจสอบ มิให้โรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ปล่อยมลภาวะออกมาเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน การให้การดูแลเด็ก ผู้สูงอายุโดยการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ศูนย์สงเคราะห์คนชรา และผู้ยากไร้ เป็นต้น

สรุปได้ว่า หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อดำเนินการมีข้อพิจารณาหลายประการ ได้แก่ เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน เป็นงานที่เกี่ยวกับการป้องกัน รักษาความปลอดภัย เป็นงานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม และโดยรวมแล้วการปกครองท้องถิ่นจะมีบทบาทสำคัญ ดังนี้ บทบาทในการให้ความคุ้มครองเป็นงานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคมเป็นงานที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ของท้องถิ่นเป็นงานที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง บทบาทในการสนับสนุนการพัฒนาการเมือง บทบาทในการจัดให้มีการบริการสาธารณะ บทบาทในการกระตุ้นการพัฒนาท้องถิ่น บทบาทในการประสาน และบทบาทในการให้ความคุ้มครอง

## แนวคิดว่าด้วยภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 1. ประเภทของภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วสันต์ เหลืองประภัสร์ (2547 : 3 - 23) ภารกิจหน้าที่ของรัฐบาลระดับชาติและระดับท้องถิ่นถือว่าเป็นกิจกรรมในกลุ่มเดียวกัน นั่นคือมีลักษณะเป็น “บริการสาธารณะ” (Public services) ซึ่งถือเป็นกิจกรรมที่อยู่ในอำนาจของรัฐ หรือเป็นบริการที่รัฐมีอำนาจจัดทำ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งตอบสนองความจำเป็นและต้องการของประชาชนเป็นการทั่วไป หรือเพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวมนั่นเอง อย่างไรก็ตาม บริการสาธารณะจะถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ แต่ในการจัดทำหรือจัดให้มีบริการสาธารณะหนึ่งนั้น ไม่จำเป็น

ที่รัฐจะต้องดำเนินการด้วยตนเองทั้งหมด แต่โดยทั่วไปจะมีการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดทำออกไปยังองค์กรปกครองส่วนอื่นๆ เพื่อร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ เช่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรการมหาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งเราเรียกบริการสาธารณะเหล่านี้ว่า บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ นอกจากนี้ยังปรากฏลักษณะที่รัฐได้ “มอบอำนาจ” ในการจัดทำบริการสาธารณะ แก่องค์กรในภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดทำแทนรัฐได้ แต่ทั้งนี้จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแล กำหนดหลักเกณฑ์ หรือวางมาตรฐานของบริการโดยรัฐ ซึ่งเราเรียกกิจกรรมเหล่านี้ว่า บริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน

สำหรับบริการสาธารณะที่ถือเป็นภารกิจหน้าที่ของรัฐบาลระดับชาติและระดับท้องถิ่น จะหมายถึงบริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ ซึ่งถือเป็นกิจกรรมที่เป็นหน้าที่ของรัฐ แต่เพียงผู้เดียว หรือเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความจำเป็นและมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนโดยทั่วไป ในประเทศที่มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะปรากฏการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการจัดทำกิจการดังกล่าวระหว่างรัฐบาลระดับชาติกับระดับท้องถิ่นจึงทำให้บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ สามารถแบ่งแยกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

### 1.1 บริการสาธารณะระดับชาติ (National Affairs)

หมายถึง กิจกรรมที่ดำเนินการโดยองค์กรของรัฐบาลระดับชาติ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่มุ่งเน้นประโยชน์ส่วนรวมภายในรัฐ ทั้งนี้จะมีคุณลักษณะสำคัญ ได้แก่

1.1.1 เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ เช่น กองทัพ งานข่าวกรอง งานรักษาความมั่นคงอื่นๆ เป็นต้น

1.1.2 เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและกระบวนการยุติธรรม เช่น กิจการตำรวจ ศาลยุติธรรม เป็นต้น

1.1.3 เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับ “ความเป็นตัวแทน” (Representative) ของรัฐ โดยรวม เช่น กิจกรรมทางด้านการทูตและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น

1.1.4 เป็นกิจกรรมที่ต้องการให้เกิดมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ เช่นระบบกฎหมาย ระบบการศึกษาแห่งชาติ การสาธารณสุขแห่งชาติ ระบบแลกเปลี่ยนเงินตรา เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าบริการสาธารณะระดับชาติ จะเป็นกิจกรรมที่มุ่งสร้างความเป็นเอกภาพภายในรัฐ รวมถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความเป็นแบบแผนและมาตรฐานในชีวิต

ความเป็นอยู่ของประชาชนภายในรัฐ ทั้งนี้ก็เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่สังคมโดยรวมมากกว่าการมุ่งเน้น ไปยังพื้นที่หรือชุมชนแห่งหนึ่งแห่งใดเป็นการเฉพาะ

## 1.2 บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น (Local Affairs)

หมายถึง กิจกรรมที่ดำเนินการ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรตัวแทนของประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่นแห่งหนึ่งๆ ซึ่งมุ่งจัดบริการเพื่อประโยชน์ของประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่นของตนเป็นสำคัญ ดังนั้นกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น จึงมักจะเกี่ยวข้องกับชีวิต ความเป็นอยู่ของประชาชนภายในชุมชนหนึ่งๆ เพื่อมุ่งสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนภายในชุมชนนั้น เป็นการเฉพาะ

จากที่กล่าวมาพอจะแบ่งแยกกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะระดับชาติออกจากบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น ได้อยู่บ้าง แต่ในทางปฏิบัติแล้วการจะกำหนดว่ากิจกรรมใดควรเป็นบริการสาธารณะระดับชาติและกิจกรรมใดควรเป็นของท้องถิ่นนั้น มิได้มีข้อกำหนดที่เป็นสากลทั่วไป หากแต่ขึ้นอยู่กับเหตุปัจจัยภายในของรัฐหนึ่งๆ รวมถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา เช่น พัฒนาการของรัฐ ระดับของการกระจายอำนาจภายในรัฐ ระดับของความเป็นสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นโยบายของรัฐบาลแห่งชาติในช่วงเวลาหนึ่งๆ เป็นต้น

เพื่อความเข้าใจที่เพิ่มขึ้น เราจึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจถึงแนวคิดในการจัดการกิจการหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏ โดยทั่วไปว่า มีหลักการรูปแบบ เช่นไร การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะทำอะไรได้และทำอะไรไม่ได้นั้น วางอยู่บนหลักคิดและข้อกำหนดอะไรและในกิจการหน้าที่ที่ที่ท้องถิ่นจัดทำนั้นมีเงื่อนไขนั้นเกิดขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์อันใด

## 2. แนวคิดการวางหลักการและรูปแบบในการจัดระบบภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การวางหลักการและรูปแบบในการจัดระบบภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปรากฏโดยทั่วไปนั้น มีอยู่ด้วยกัน 3 แนวคิด ดังนี้

### 2.1 ภารกิจหน้าที่ตามบทบัญญัติในกฎหมาย

หลักการกำหนดภารกิจหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบนี้หมายถึงว่าภารกิจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีขอบข่ายเพียงใดและครอบคลุม



ในกิจกรรมอะไรบางอย่างนั้น จะถูกกำหนดโดยกฎหมายซึ่งให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำได้ในภารกิจนั้นๆ กล่าวในอีกแง่หนึ่งย่อมแสดงว่า ภารกิจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำได้นั้น จะต้องมีความหมายรับรองหรือระบุเอาไว้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำภารกิจบางด้านที่กฎหมายมิได้ระบุไว้ จะถือว่าเป็นการกระทำที่ละเมิด ขอบข่ายอำนาจหน้าที่ที่ตนเองสามารถกระทำได้หรือเป็นการใช้อำนาจ เกินกว่ากฎหมายที่กำหนดไว้ ดังนั้น ภายใต้หลักการเช่นนี้ ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องถูกจำกัดโดยกฎหมายนั่นเอง

หากพิจารณาจากประเด็นเรื่องภารกิจหน้าที่แต่เพียงอย่างเดียว ในรัฐที่ถือหลักการจัดการกิจการหน้าที่ตามบทบัญญัติในกฎหมายจึงอาจทำให้มองเห็นได้ว่าความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองจะมีอยู่ค่อนข้างจำกัด เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำภารกิจเฉพาะที่กฎหมายระบุเอาไว้เท่านั้น เช่น หากระบุว่าการจัดเก็บขยะถือเป็นภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการจัดการกิจนั้นได้ แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไปดำเนินการจัดสร้างโรงเรียนแม้ว่าจะเป็นความต้องการและจำเป็นภายในชุมชนท้องถิ่นก็ตาม จะถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นต้น

เรามักจะพบประเทศที่กำหนดภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปตามหลักการทางกฎหมายดังกล่าวในกลุ่มประเทศที่มีพื้นฐานทางพัฒนาการของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Monarchic - based) และกลุ่มประเทศเอง โกลด์ เช่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย เป็นต้น รวมถึงประเทศไทยเอง ก็สะท้อนคุณลักษณะการจัดการกิจการหน้าที่ไปตามหลักการดังกล่าวเช่นกัน อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าในกลุ่มประเทศเหล่านี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีภารกิจหน้าที่อย่างจำกัดเสมอไป แม้ในเชิงหลักการจะมีแนวโน้มเช่นนั้น แต่ในทางปฏิบัติก็พบว่าในกลุ่มประเทศเหล่านี้จะมีการออกกฎหมายเพื่อกำหนดภารกิจหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมากและครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ค่อนข้างหลากหลาย

## 2.2 ภารกิจหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไป

ภายในรัฐที่ระบบการปกครองท้องถิ่นมีการจัดการกิจการหน้าที่ไปตามหลัก

ความสามารถทั่วไป จะหมายถึงว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำภารกิจหน้าที่ได้อย่างกว้างขวาง ครอบคลุมไม่เป็นการกระทำที่ละเมิดกฎหมายหรือกระทบต่ออำนาจของสถาบันทางปกครองอื่นๆ นั่นคือ เป็นการถือหลักความจำเป็นและความต้องการของชุมชนเป็นหลัก หากชุมชนท้องถิ่นเกิดข้อเรียกร้องต้องการอะไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการในกิจกรรมนั้นๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของชุมชนได้ ดังนั้นในทางกฎหมายจึงไม่ปรากฏว่ามีการระบุภารกิจหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็นรายกิจกรรม แต่จะให้อิสระกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการอะไรก็ได้ เพื่อตอบสนองความต้องการภายในชุมชนตนเองนั่นเอง

การจัดการกิจหน้าที่ไปตามหลักความสามารถทั่วไป จึงวางน้ำหนักไปที่ความต้องการของ “ชุมชนท้องถิ่น” ที่จะต้องมีการบริหารจัดการ มิใช่ “ภารกิจ” หรือบริการสาธารณะที่จะต้องจัดทำ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมิได้มีภารกิจหน้าที่เฉพาะบริการสาธารณะที่ตนเองจัดทำอยู่ในปัจจุบันเท่านั้น หากยังหมายรวมถึงการจัดทำบริการสาธารณะที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตตามความจำเป็นและความต้องการของชุมชนท้องถิ่นด้วยนั่นเอง ตัวอย่างเช่น หากวันหนึ่งข้างหน้าชุมชนท้องถิ่นมีการขยายตัวและเติบโตเป็นเมืองมากขึ้น ความจำเป็นในระบบขนส่งมวลชนภายในท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการจัดทำภารกิจนั้นๆ ได้ทันทีหากตนเองมีศักยภาพเพียงพอที่จะกระทำได้โดยไม่จำเป็นต้องมีการออกกฎหมายให้อำนาจในการจัดทำภารกิจนั้นๆ เป็นต้น

ในประเทศที่ถือหลักการจัดการกิจหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไป จึงแสดงถึงภูมิหลังและพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่จะสะท้อนถึงความขัดแย้งของชุมชนท้องถิ่น ประเทศที่ยึดถือหลักการดังกล่าวจึงมักจะมีพัฒนาการของรัฐสมัยใหม่มาจากการรวมตัวกันของชุมชนท้องถิ่น (Community - based) เช่น สหพันธรัฐเยอรมัน รวมถึงกลุ่มประเทศนอร์ดิกในแถบยุโรปเหนือ สำหรับประเทศที่มีการพัฒนาการทางความคิดในด้านกฎหมายมหาชนที่ค่อนข้างก้าวหน้าอย่างประเทศฝรั่งเศส ก็ยึดถือหลักการเช่นนี้เช่นกัน โดยเรียกหลักการนี้ว่า “หลักการบริหารโดยอิสระ” (Free Administration) สำหรับในประเทศแถบเอเชีย ก็ปรากฏหลักการจัดการกิจหน้าที่ในลักษณะนี้เช่นกัน อาทิ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้

อย่างไรก็ดีแม้ว่าในเชิงหลักการจะทำให้เห็นว่าหลักความสามารถทั่วไปนี้จะสะท้อนถึงความเป็นอิสระทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างสูง แต่ในทางปฏิบัติแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะจัดทำภารกิจได้ค่อนข้างจำกัด ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากข้อจำกัดด้านอื่นๆ โดยเฉพาะทรัพยากรทางการคลังทำให้สามารถจะให้บริการ

สาธารณะในเพียงบางด้านเท่านั้น ตัวอย่างเช่น หากระดับของความเป็นเมืองและการเติบโตทางเศรษฐกิจของชุมชนท้องถิ่นอยู่ในระดับสูง ประชาชนภายในชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ก็อาจจะเห็นความจำเป็นของการจัดให้มีสนามบินขนาดใหญ่ เพื่อรองรับการพัฒนาทางเศรษฐกิจได้ แต่ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีงบประมาณและฐานการจัดเก็บรายได้ที่ค่อนข้างจำกัด ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวเกินขีดความสามารถของตนเองที่จะจัดทำได้ เป็นต้น

### 2.3 ภารกิจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

โดยทั่วไปแล้ว หลักการกำหนดภารกิจหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอยู่ สองระบบใหญ่ๆ ดังที่กล่าวไปแล้ว อย่างไรก็ตาม ยังปรากฏหลักการภารกิจในอีกลักษณะหนึ่ง ซึ่งมักจะปรากฏซ้อนทับอยู่ภายใน ได้แก่ ภารกิจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งหมายถึงหลักการจัดการกิจสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือว่าภารกิจหน้าที่ในกลุ่มนี้เป็นภารกิจของรัฐ และรัฐจะต้องจัดให้มีขึ้น หากแต่รัฐได้มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน ซึ่งแตกต่างจากภารกิจตามแนวคิดในสองประการแรก ที่ถือว่าเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแท้ แต่ภารกิจตามแนวคิดนี้ถือเป็นภารกิจของรัฐบาลระดับชาติที่มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ

ภารกิจในกลุ่มนี้มักจะได้แก่ภารกิจหน้าที่ที่ถือเป็นความจำเป็นพื้นฐานของรัฐ และรัฐจะต้องจัดให้มีขึ้น ภายใต้กรอบวิธีการที่รัฐได้กำหนดไว้ หากแต่ด้วยเหตุผลความจำเป็น รัฐจึงได้ “มอบหมาย” หรือ “มอบอำนาจ” (Delegate) ภารกิจหน้าที่ดังกล่าว ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำแทน ในทางปฏิบัติจึงถือว่า ภารกิจในกลุ่มนี้ถือเป็นหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำ และการจัดทำนั้นจะต้องเป็นไปตามแนวทางและวิธีปฏิบัติที่รัฐได้กำหนดไว้แล้ว ตัวอย่างของกลุ่มภารกิจค้ำนี้ ได้แก่ การสำรวจสำมะโนประชากร งานด้านทะเบียนราษฎร การจัดการเลือกตั้ง งานด้านการขึ้นทะเบียนและคัดเลือกทหาร เป็นต้น

สำหรับเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้ภารกิจบางด้านเป็นภารกิจที่มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแทนรัฐนั้นอาจจะเป็นไปได้ใน 2 ประการ กล่าวคือ ในด้านหนึ่ง รัฐจะเห็นว่า การจัดทำภารกิจในบางลักษณะนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำได้ดีกว่ารัฐ เนื่องจากอยู่ใกล้ชิดกับชุมชนท้องถิ่นมีความคล่องตัวมากกว่า เช่น

งานด้านทะเบียนราษฎร การสำรวจสำมะโนประชากร เป็นต้น อีกทั้งยังถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็เปรียบเสมือนกับกลไกหนึ่งของรัฐ จึงได้มอบหมายภารกิจนั้นๆ ให้ท้องถิ่นรับมอบจัดทำแทน ในอีกด้านหนึ่ง รัฐอาจถือว่า การจัดทำภารกิจบางกลุ่มนั้น ถือเป็นแนวนโยบายและความจำเป็นพื้นฐานที่รัฐจะต้องจัดให้มีขึ้น หากแต่การที่รัฐจะลงไปจัดทำเองอาจจะเป็นการขัดต่อหลักความเป็นอิสระและการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่น หรือขัดต่อจารีตทางการปกครองที่เน้นบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะให้แก่ชุมชนท้องถิ่น ดังนั้น รัฐจะกำหนดให้ภารกิจดังกล่าว เป็นกิจกรรมที่รัฐมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแทน ภายใต้แบบแผนและมาตรฐานที่รัฐกำหนดไว้ ทั้งนี้รัฐอาจให้การสนับสนุนด้านเงินงบประมาณและแนวปฏิบัติต่างๆ แก่ท้องถิ่นได้ เช่น การฟื้นฟูและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การสาธารณสุขพื้นฐาน การจัดให้มีห้องสมุดและพิพิธภัณฑ์ เป็นต้น

ตัวอย่างเช่น ในประเทศฝรั่งเศส แม้ว่าการก้าวไปในด้านภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นไปภายใต้ “หลักการบริหารโดยอิสระ” หรือหลักความสามารถทั่วไป แต่ในกฎหมายยังได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลหรือ “คอมมูน” (Commune) ซึ่งมีฐานะ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ในเวลาเดียวกันด้วยในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นายกเทศมนตรีจะต้องมีหน้าที่ดูแลให้มีการเคารพต่อกฎหมายทั้งในด้านของการกระทำและกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อดูแลรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ และมีภารกิจหน้าที่ผูกพันที่ต้องจัดทำ (Compulsory functions) เช่น การประกาศให้ประชาชนในท้องถิ่นตน รับทราบถึงกฎหมายและระเบียบต่างๆ การทะเบียนราษฎร การรักษาความสงบเรียบร้อย การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น

ในอีกกรณีหนึ่งที่น่าสนใจ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระสูงในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งวางอยู่บนหลักความสามารถทั่วไป อีกทั้งศักยภาพทางการคลังมีสูง แต่ประเด็นหนึ่งซึ่งเป็นที่ถกเถียงกันมากคือ ในกรณีของญี่ปุ่น ภารกิจจำนวนมากไม่ยอมได้ถูกจำกัดกลุ่มให้เป็นภารกิจที่รัฐมอบหมายให้ท้องถิ่นจัดทำผ่านการกำหนดข้อกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับ มีหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่นเดียวกับกรณีของฝรั่งเศส พิจารณาในแง่ที่ย่อมหมายความว่า นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “มีหน้าที่” จะต้องจัดทำภารกิจดังกล่าวแล้ว การจัดทำนั้นจะต้องเป็นไปภายในแบบแผนและข้อกำหนดของรัฐด้วย เรื่องนี้กลายเป็นประเด็นที่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกร้องให้มีการแก้ไขในระยะปลายศตวรรษที่ 20 ที่ผ่านมา เนื่องจากเห็นว่าจะเป็นการขัดกับหลักการกระจายอำนาจ และยังเป็นช่องทางสำคัญในการเข้ามาแทรกแซงการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลแห่งชาติ เนื่องจากบริการดังกล่าวนั้นถูกกำหนดให้เป็นการกึ่งหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

### 3. อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในการบริหารการจัดการบริการสาธารณะ

โกวิทช์ พวงงาม (2550 : 210) ได้กล่าวถึง ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไทย โดยข้อกำหนดทางกฎหมายแสดงให้เห็นว่า อำนาจในการจัดทำภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นไปตามข้อบัญญัติทางกฎหมาย ซึ่งระบุถึงกิจกรรมที่ท้องถิ่นสามารถจัดทำได้ ทั้งนี้ กฎหมายที่ระบุถึงภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กฎหมายแม่บทที่ตราขึ้นสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ซึ่งปัจจุบันประกอบไปด้วย พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาจากขอบข่ายและอำนาจหน้าที่ตามข้อบัญญัติในกฎหมายแล้วก็จะพบว่า กฎหมายได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย สามารถดำเนินกิจกรรมหรือการให้บริการสาธารณะต่างๆ ได้อย่างค่อนข้างกว้างขวาง ทั้งนี้ ลักษณะของภารกิจตามกฎหมายต่างๆ ข้างต้นจะแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ ได้แก่ “หน้าที่ที่ต้องจัดทำ” ซึ่งหมายถึงภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำหรือจัดให้มีขึ้นภายในพื้นที่รับผิดชอบของตนเองและ “หน้าที่ที่อาจจะจัดทำ” ซึ่งหมายถึงกลุ่มภารกิจที่กฎหมายเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำได้ หากท้องถิ่นมีความพร้อมและศักยภาพเพียงพอ นอกจากนี้ ยังปรากฏภารกิจบางประเภทที่รัฐได้ถ่ายโอน ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะมอบหมายให้จัดทำแทน ซึ่งได้แก่ ภารกิจที่ถือเป็นหน้าที่ของรัฐ ซึ่งแต่เดิมหน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดทำ แต่ได้มอบหมายโดยโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน

ในการทำความเข้าใจถึงภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย จึงอาจจัดแบ่งการนำเสนอตามลักษณะของภารกิจออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ ภารกิจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการจัดทำ ภารกิจหน้าที่ที่อาจจัดทำ และภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

เนื่องจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้วิจัยจึงขอแนะนำเสนอเฉพาะภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

### 3.1 ภารกิจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการจัดทำ

3.1.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

3.1.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

3.1.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

3.1.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

3.1.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

3.1.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

3.1.7 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.1.8 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

### 3.2 ภารกิจหน้าที่ที่อาจจะจัดทำ

เหตุที่กฎหมายกำหนดประเภทของภารกิจหน้าที่ออกเป็น “ภารกิจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการจัดทำ” และ “ภารกิจหน้าที่ที่อาจจะจัดทำ” สาเหตุสำคัญประการหนึ่งก็คือ ศักยภาพและความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่งแตกต่างกัน ในท้องถิ่นที่มีความเจริญสูง จำนวนประชากรมาก ย่อมส่งผลให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสูง ในขณะที่ท้องถิ่นที่มีความเจริญน้อย จำนวนประชากรน้อย รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต่ำไปด้วย เมื่อรายได้และฐานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกันเช่นนี้แล้ว ศักยภาพในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ย่อมแตกต่างกันไปด้วยซึ่งส่งผลต่อการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เช่นเดียวกัน ดังนั้นการที่กฎหมายกำหนดภารกิจหน้าที่ที่อาจจะจัดทำ ก็เท่ากับการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นที่มีศักยภาพสูงสามารถทำหน้าที่ต่างๆ ได้มากขึ้นและไม่เป็นการบังคับท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กให้แบกรับภาระมากเกินไป

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำภารกิจหน้าที่ได้ ดังต่อไปนี้

3.2.1 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

3.2.2 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

3.2.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

3.2.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและ

สวนสาธารณะ

3.2.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

3.2.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

3.2.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

3.2.8 การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของ

แผ่นดิน

3.2.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.2.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

3.2.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

3.2.12 การท่องเที่ยว

3.2.13 การผังเมือง

### 3.3 ภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

สืบเนื่องมาจากรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่แตกต่างกัน โดยที่รัฐบาลมีหน้าที่ดูแลภารกิจในภาพกว้างของประเทศ ภารกิจที่ต้องการความเป็นมาตรฐานเดียวกัน ภารกิจที่ต้องใช้เงินงบประมาณลงทุนเป็นจำนวนมาก ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเน้นการให้บริการสาธารณะที่จำเป็นและเป็นภารกิจที่อาศัยความรวดเร็วและใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่

อย่างไรก็ตาม ยังมีความสลับซับซ้อนอยู่มากในการที่จะกำหนดได้อย่างชัดเจนและแน่นอนว่าภารกิจหน้าที่ใดเป็นของรัฐ และภารกิจใดเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะรัฐอาจทำกิจการบางอย่างอยู่แต่เดิมแล้ว และในขณะเดียวกันก็ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีอำนาจในการจัดทำภารกิจดังกล่าวได้ด้วย

ด้วยเหตุนี้เองทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกันระหว่างการจัดทำภารกิจระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น หน้าที่ในการจัดทำท่าเทียบเรือ มีการกำหนดให้ทั้งรัฐและท้องถิ่นมีอำนาจในการดำเนินการ ได้ทั้งคู่ หน้าที่ในการจัดการศึกษา หน้าที่ในการจัดบริการระบบสาธารณสุข เป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วจึงเกิดปัญหาตามมาว่าในท้องถิ่น

หนึ่งๆ หากต้องมีการจัดการศึกษา จัดทำทำเทียบเรือ แล้วใครกันแน่ที่เป็นผู้มีบทบาทหลักในการดำเนินการ

โดยหลักการแล้ว ดูเหมือนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจะมีการดำเนินงานที่ต่างๆ มากมายตามที่กฎหมายกำหนด แต่ในความเป็นจริงแล้วกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทระบุไว้อย่างชัดเจนว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

การระบุคำว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” ไว้เช่นนี้ เท่ากับว่า หากหน้าที่ใดๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหากแต่มีกฎหมายอื่นที่กำหนดให้รัฐบาลหรือหน่วยงานอื่นใดที่ไม่ใช่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจกระทำ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่มีอำนาจกระทำภารกิจดังกล่าวเพราะเป็นภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย (อื่น) ตามที่กำหนด

ด้วยเหตุนี้เอง จึงกล่าวได้ว่า แม้ในกฎหมายจะมีการกำหนดภารกิจหน้าที่ต่างๆ ในกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ มากมาย แต่ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทจำกัดมากเพราะมีกฎหมายหลายฉบับจำกัดบทบาทและหน้าที่ดังกล่าว

ในกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทของไทยมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐได้ และ “เป็นภารกิจหน้าที่ที่ต้องกระทำ” ซึ่งเป็นการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐ โดยผ่านเครื่องมือทางด้านภารกิจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกระทำโดยได้รับมอบหมายจากรัฐ

นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายยังมีภารกิจหน้าที่ต่างๆ ที่จะต้องกระทำอีกมากมาย ซึ่งเป็นภารกิจที่ถูกระบุโดยกฎหมายเฉพาะต่างๆ ซึ่งจากข้อมูลที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยได้ทำการรวบรวมไว้ ปรากฏว่ามีพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสิ้น 531 ฉบับ

#### 4. การจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โกวิท พงงาม (2550 : 212 - 226) ภายหลังจากมีการตรากฎหมายพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็ส่งผลให้การจัดการภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการ



ปรับเปลี่ยนอย่างสำคัญ กล่าวคือ จากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ได้ปรากฏความพยายามในการแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายและสับสนในเรื่องอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ จึงนับเป็นครั้งแรกที่ได้มี “การจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกันเอง”

อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ ได้มีการกำหนดให้ เทศบาล เมืองพัทยา และ องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 นอกจากนี้ กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และ กรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 17 และ 18 ตามลำดับ

ระบบบริการสาธารณะดังกล่าว เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตนเอง การจัดการให้มีและบำรุงทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การสาธารณสุข การส่งเสริมการฝึกและประกอบอาชีพ การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว การจัดการศึกษา การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล การส่งเสริมกีฬา การควบคุมการเลี้ยงสัตว์และการฆ่าสัตว์ การผังเมือง การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นต้น นอกจากนี้ยังกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร เป็นต้น ซึ่งรายละเอียดได้แสดงไว้ในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

| กรุงเทพมหานคร (ตามมาตรา 16 และ 17)                                                    |                                                                                                           |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| เทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบล/เมืองพัทยา<br>(ตามมาตรา 16)                              | องค์การบริหารส่วนจังหวัด<br>(ตามมาตรา 17)                                                                 |
| 1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง                                                   | 1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และ<br>ประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตาม<br>ระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด |
| 2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และ<br>ทางระบายน้ำ                            | 2. การสนับสนุนองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น<br>อื่นในการพัฒนาท้องถิ่น                                            |
| 3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม<br>และที่จอดรถ                       | 3. การประสานและให้ความร่วมมือในการ<br>ปฏิบัติหน้าที่ขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่น<br>อื่น                     |
| 4. การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ                                                | 4. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่ง<br>ให้แก่องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น                              |
| 5. การสาธารณสุขการ                                                                    | 5. การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้<br>ที่คืนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม                           |
| 6. การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ                                                  | 6. การจัดการศึกษา                                                                                         |
| 7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน                                                  | 7. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค<br>และสิทธิเสรีภาพของประชาชน                                        |
| 8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว                                                           | 8. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการ<br>พัฒนาท้องถิ่น                                                 |
| 9. การจัดการศึกษา                                                                     | 9. การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม                                                                 |
| 10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต<br>เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส       | 10. การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม                                                                  |
| 11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญา<br>ท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น | 11. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม                                                                        |
| 12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการ<br>เกี่ยวกับที่อยู่อาศัย                   | 12. การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ                                                                    |
| 13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อน<br>หย่อนใจ                                 | 13. การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบก<br>และทางน้ำ                                                      |
| 14. การส่งเสริมกีฬา                                                                   | 14. การส่งเสริมการท่องเที่ยว                                                                              |

## ตารางที่ 1 (ต่อ)

| กรุงเทพมหานคร (ตามมาตรา 16 และ 17)                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| เทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบล/เมืองพัทยา<br>(ตามมาตรา 16)                                            | องค์การบริหารส่วนจังหวัด<br>(ตามมาตรา 17)                                                                                                                                                                                                                   |
| 15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน                                    | 15. การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และ<br>การทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือ<br>ร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ                                                                                                                                               |
| 16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนา<br>ท้องถิ่น                                             | 16. การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ<br>ที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วน<br>ท้องถิ่นอื่น                                                                                                                                                              |
| 17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ<br>เรียบร้อยของบ้านเมือง                                    | 17. การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง                                                                                                                                                                                                                               |
| 18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย                                                            | 18. การส่งเสริมการศึกษา จารีตประเพณี และ<br>วัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น                                                                                                                                                                                     |
| 19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และ<br>การรักษาพยาบาล                                            | 19. การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด<br>การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุม<br>โรคติดต่อ                                                                                                                                                                          |
| 20. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน                                                            | 20. การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ                                                                                                                                                                                                                    |
| 21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์                                                                         | 21. การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร                                                                                                                                                                                                                        |
| 22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์                                                                 | 22. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย                                                                                                                                                                                                                            |
| 23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบ<br>เรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และ<br>สาธารณสถานอื่น ๆ  | 23. การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อย<br>ในจังหวัด                                                                                                                                                                                                       |
| 24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์<br>จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและ<br>สิ่งแวดล้อม | 24. จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่<br>ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ใน<br>เขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้<br>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกัน<br>ดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วน<br>จังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการ<br>ประกาศกำหนด |

## ตารางที่ 1 (ต่อ)

| กรุงเทพมหานคร (ตามมาตรา 16 และ 17)                                                                          |                                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| เทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบล/เมืองพัทยา<br>(ตามมาตรา 16)                                                    | องค์การบริหารส่วนจังหวัด<br>(ตามมาตรา 17)                                                                                             |
| 25. การผังเมือง                                                                                             | 25. สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือ<br>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการ<br>พัฒนาท้องถิ่น                                        |
| 26. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร                                                                             | 26. การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ<br>หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กร<br>ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น                                 |
| 27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ                                                                                  | 27. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนา<br>คุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และ<br>ผู้ด้อยโอกาส                                                   |
| 28. การควบคุมอาคาร                                                                                          | 28. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ใน<br>พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนด<br>ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหาร<br>ส่วนจังหวัด |
| 29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย                                                                            | 29. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของ<br>ประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ<br>ประกาศกำหนด                                              |
| 30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและ<br>สนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัย<br>ในชีวิตและทรัพย์สิน |                                                                                                                                       |
| 31. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชน<br>ในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด                        |                                                                                                                                       |

จากตารางจำแนกภารกิจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้น เห็นได้ว่า  
พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีเจตจำนงที่ชัดเจนที่ต้องการให้ระดับชั้นขององค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่นเป็นตัวกำหนดภารกิจหน้าที่ในแต่ละระดับและประเภทขององค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่น โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบนเน้นการเชื่อมประสานและดูแลภารกิจ

หน้าที่ในภาพกว้าง ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างเน้นการให้บริการประชาชน และตอบสนองการให้บริการประชาชนและตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นปฐมภูมิ

## 5. ทิศทางการจัดการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

โกวิท พวงงาม (2550 : 235) การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย แบ่งออกเป็น 3 ยุคสำคัญ ดังนี้

### ยุคที่ 1 การจัดบริการสาธารณะยุคดั้งเดิมโดยรัฐ

เป็นยุคที่รัฐ โดยเฉพาะส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นผู้ที่มีบทบาทมากในการจัดบริการสาธารณะนับตั้งแต่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย กล่าวได้ว่า ตั้งแต่พุทธศักราช 2475 จนถึง พุทธศักราช 2540 นั้น เป็นยุคที่รัฐบาลมีบทบาทหลักในการให้บริการสาธารณะแทบทั้งสิ้น โดยที่เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะน้อยมาก ทั้งนี้ด้วยข้อจำกัดหลายๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นข้อจำกัดเรื่องการกระจายอำนาจ งบประมาณความตื่นตัวของประชาชนในท้องถิ่น และนโยบายในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ

### ยุคที่ 2 การจัดบริการสาธารณะจากรัฐสู่ท้องถิ่น

เป็นยุคที่รัฐเริ่มถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีบทบาทหลักในการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งหากนับระยะเวลาแล้วพบว่า รัฐเริ่มจะถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะทั้งหลายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายหลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งหากนับระยะเวลาแล้วเป็นระยะเวลาที่น้อยมาก ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาดำเนินการจัดบริการสาธารณะมากมาย เช่น ความไม่พร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาดำเนินการจัดบริการสาธารณะอย่างจริงจัง อีกทั้งยังมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการบริการสาธารณะมากมาย เช่น ความไม่พร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความไม่จริงใจในการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จากรัฐสู่ท้องถิ่น ความไม่ตื่นตัวของประชาชนในท้องถิ่น ในการรับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ การขาดความรู้ ความสามารถและงบประมาณในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### ยุคที่ 3 การจัดบริการสาธารณะแบบการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

อย่างไรก็ตาม แม้การถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะจากรัฐมาสู่ท้องถิ่นจะมีอยู่บ้าง แต่ทิศทางการถ่ายโอนและการบริหารจัดการของท้องถิ่นที่มีความพร้อมก็มีแนวโน้มที่จะเห็นการบริการจัดการบ้านเมืองที่ดีในการบริการสาธารณะได้บ้างในท้องถิ่นบางแห่ง กล่าวคือ ท้องถิ่นบางแห่งยึดหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good governance)

ทั้ง 4 ประการในการจัดบริการสาธารณะ ได้แก่

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นมีความโปร่งใสในการบริหารจัดการและจัดบริการสาธารณะมากขึ้น (Transparency) และสามารถตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน ขั้นตอนการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผน ตั้งแต่ การกำหนดหรือวางนโยบาย ขั้นตอนการจัดทำแผนหรือนโยบายและขั้นตอนในการติดตามประเมินผล
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นมีความรับผิดชอบต่อประชาชนและสังคมมากขึ้น (Accountability) หมายถึง องค์กรส่วนท้องถิ่นมีความรับผิดชอบต่อการกระทำของตน ถ้าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตัดสินใจดำเนินการใดๆ อันเป็นผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้างแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็พร้อมจะรับผลที่จะตามมา เช่น เสี่ยงวิพากษ์วิจารณ์ของประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น
3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นมีการบริหารจัดการที่ดี (Good management) กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการวินิจฉัยสั่งการที่ดี มีการสร้างแรงจูงใจในการทำงาน มีการติดต่อสื่อสารที่ดี เป็นต้น

4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนคนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ ของการบริการสาธารณะ (Participation) ปัจจัยในประการนี้ถือเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดของยุคที่ 3 การจัดบริการสาธารณะแบบการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีเลย ก็ว่าได้

และนับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2540 และการตรากฎหมายพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ส่งผลกระทบต่ออย่างสำคัญต่อระบบการจัดทำภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ปรากฏเป็นแนวโน้มสำคัญๆ ซึ่งเป็นผลมาจากการประกาศใช้แผนการกระจายอำนาจ และแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

ประการที่หนึ่ง การจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากทิศทางที่ปรากฏทั้งในรัฐธรรมนูญ กฎหมายกระจายอำนาจ และแผนการ

กระจายอำนาจแล้วแต่มุ่งเน้นในการเพิ่มพูนบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้จัดทำและจัดหาบริการสาธารณะสำหรับชุมชนท้องถิ่นมากขึ้น ผ่านระบบการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จากส่วนราชการต่างๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยถือว่า การบริการสาธารณะใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนในท้องถิ่น ก็ควรถือเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะที่ระบบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจำเป็นต้องปรับบทบาทใหม่ จากผู้จัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน โดยตรงไปสู่การมีบทบาทในกิจกรรมอื่นๆ ต่อไป เช่น การมีบทบาทในเชิงนโยบาย การกำกับดูแล การวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาค เป็นต้น

**ประการที่สอง** การจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับเป็นครั้งแรกที่ปรากฏแนวโน้มในการจัดชั้น (Tier system) ให้เกิดขึ้นในระบบการปกครองท้องถิ่นไทย ให้สอดคล้องกับลักษณะสากล ที่ปรากฏโดยทั่วไป กล่าวคือ เป็นการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิให้เกิดความซ้ำซ้อน รวมถึงมีความสอดคล้องกับขนาดและพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านการผลักดันให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีพื้นที่ควบคุมดูแลครอบคลุมทั้งจังหวัด ไปสู่การมีบทบาทจัดทำภารกิจขนาดใหญ่ ครอบคลุมพื้นที่ให้บริการหลากหลายชุมชน ต้องอาศัยศักยภาพในการจัดทำสูง และเป็นกิจการที่สามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กได้ ขณะที่เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ก็จะมีบทบาทจัดทำภารกิจเพื่อตอบสนองเฉพาะปัญหาและความต้องการภายในเขตชุมชนของตนเป็นหลัก

**ประการที่สาม** การเติบโตและขยายบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่บริหารปกครองนอกศูนย์กลาง (Subnational governance) จากทิศทางที่ปรากฏทั้งสองประการเป็นที่คาดการณ์ได้ว่า ต่อไปข้างหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะกลายเป็นองค์กรหลักในการจัดทำ และจัดหาบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ เพราะหากแผนการกระจายอำนาจซึ่งวางระบบการถ่ายโอนทั้งด้านภารกิจหน้าที่ งบประมาณ และบุคลากรเป็นไปในทิศทางที่วางไว้ ก็ย่อมหมายถึง การเติบโตและขยายตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในเชิงบทบาทและศักยภาพ การพัฒนาไปสู่การเป็นสถาบัน (Institutionalization) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่การเมืองการปกครองนอกศูนย์กลางก็ย่อมได้

## แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ

### 1. ความหมายของบริการสาธารณะ

การให้บริการสาธารณะตรงกับภาษาอังกฤษว่า Public Service Delivery และได้มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยอารยธรรมกันอยู่เป็นประเทศ แต่แต่ละประเทศก็มีลักษณะของบริการสาธารณะที่แตกต่างกันตามความเหมาะสม ซึ่งบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นส่วนใหญ่จะมาจากฝ่ายปกครอง และอาจจะถือได้ว่าเป็นหน้าที่ที่สำคัญยิ่ง ในการบริหารงาน ของภาครัฐ โดยเฉพาะในลักษณะงานที่ต้องมีการติดต่อสัมพันธ์กับประชาชนโดยตรง โดยหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการมีหน้าที่ในการส่งต่อการบริการให้แก่ผู้รับบริการ มีนักวิชาการให้แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการที่ขอนำมากล่าวพอสังเขปดังนี้

ประยูร กาญจนดุล (2523 : 15) ได้ให้ความหมายของบริการสาธารณะ (Public service) หมายถึง กิจการที่อยู่ในความอำนาจหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครอง ที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองต่อสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน

เทพศักดิ์ บุญรัตพันธ์ (2536 : 13) ได้ให้ความหมายของการให้บริการสาธารณะ ว่า หมายถึง การที่บุคคล กลุ่มบุคคลหรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับ การให้บริการสาธารณะ ซึ่งอาจจะ เป็นของรัฐหรือเอกชน มีหน้าที่ส่งต่อการให้บริการ สาธารณะแก่ประชาชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดย ส่วนรวม การให้บริการสาธารณะที่เป็นระบบ มีองค์ประกอบที่สำคัญ 6 ส่วน คือ 1) สถานที่ และบุคคลที่ให้บริการ 2) ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากร 3) กระบวนการและกิจกรรม 4) ผลผลิตหรือตัวบริการ 5) ช่องทางการให้บริการ และ 6) ผลกระทบที่มีต่อผู้รับบริการ

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2554 : เว็บไซต์) เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบ ต่อประชาชนซึ่งมีทางเลือกหลายทางไม่ใช่เพียงการออกกฎระเบียบหรือให้งบประมาณไป ดำเนินการ แต่เป็นบริการเพื่อคนจำนวนมาก เป็นการสร้างความรับผิดชอบต่อสังคมและ สร้างความไว้วางใจให้กับประชาชน ภาครัฐมีการให้บริการแก่ประชาชนทั้งที่เป็นรายบุคคล และทั้งชุมชน โดยรัฐบาลกลาง ให้บริการแก่ประชาชนในวงกว้าง ขณะที่ท้องถิ่นให้บริการ เฉพาะประชาชนในท้องถิ่นของตน

คุณภาพของการบริการเป็นสิ่งสำคัญ ทำอย่างไรรัฐจึงจะประกันได้ว่า ประชาชนได้รับบริการที่ดี การเน้นที่คุณภาพจะมีความหมายมากกว่าการเน้นปริมาณ การ ดำเนินการศึกษาความต้องการของประชาชนเป็นสิ่งจำเป็น และการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม



ร่วมจะเป็นการเพิ่มคุณค่าให้กับบริการนั้น เพราะประชาชนถือว่าพวกเขามีส่วนในการบริการนั้น มิใช่เพียงผู้รับบริการฝ่ายเดียว มีวิธีการมากมายที่นำมาสู่การปรับปรุงการให้บริการสาธารณะ โดยเน้นที่การบริการที่มีคุณภาพในรูปแบบของความคุ้มค่าของเงินที่ลงทุนไปมุ่งที่ประสิทธิภาพของการบริการกับ เรื่องของการเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน และการมีทางเลือกให้กับประชาชนที่เป็นลูกค้าของ การให้บริการสาธารณะนั้น ๆ เพราะการบริการสาธารณะเป็นการทำงานของรัฐที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของสาธารณชน โดยเฉพาะเป็นการไม่มุ่งหวังกำไรแต่อย่างใด

## 2. แนวคิดการให้บริการสาธารณะ

ประยูร กาญจนกุล (2549 : 199-121) ได้กล่าวถึงแนวคิดของการให้บริการสาธารณะว่ามีอยู่ 5 ประการ ที่สำคัญคือ

1. บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครอง
2. บริการสาธารณะมีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน
3. การจัดระเบียบ และวิธีดำเนินการบริการสาธารณะย่อมจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เสมอเพื่อให้เหมาะสมแก่ความจำเป็นแห่งกาลสมัย
4. บริการสาธารณะจะต้องจัดดำเนินการอยู่เป็นนิจและโดยสม่ำเสมอ ไม่มีการหยุดชะงัก ถ้าบริการสาธารณะจะต้องหยุดชะงักด้วยประการใดๆ ประชาชนย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับความเสียหาย

5. เอกชนย่อมมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะเท่าเทียมกัน

สุจิตรา บุญรัตพันธุ์ (Suchitra Punyaratabandhu, 1986 : 21) ได้พิจารณาถึงการบริการในฐานะที่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจกระทำเพื่อตอบสนองต่อความต้องการเพื่อให้เกิดความพอใจดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นการพิจารณาระบบการให้บริการว่าประกอบไปด้วย 2 ฝ่าย คือ ผู้บริการ (Providers) และผู้รับบริการ (Recipients) โดย ฝ่ายแรกมีหน้าที่ที่ต้องให้บริการเพื่อให้ฝ่ายหลังเกิดความพึงพอใจ

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้นถึงแม้ว่าจะมองแนวคิดของการให้บริการสาธารณะจำกัดขอบเขตอยู่เพียงหน้าที่ของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐเท่านั้นแต่เมื่อพิจารณาในแง่ของวัตถุประสงค์แล้ว อาจกล่าวได้ว่าค่อนข้างจะครอบคลุม กล่าวคือ เป็นการมองว่า

การให้บริการสาธารณะมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองต่อความต้องการส่วนรวมของประชาชน มิใช่เพียงบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น นอกจากนี้คุณค่าที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การเน้นหลักการการให้บริการสาธารณะอันได้แก่ ความต่อเนื่องและความยุติธรรมในการให้บริการสาธารณะ ซึ่งหลักการทั้งสองนี้ได้ถูกนำไปใช้ ในการวัดความพึงพอใจของผู้รับบริการด้วยเช่นกัน

เวอร์มา (Verma. 2011 : www ; อ้างถึงใน Suchitra Punyaratabandhu. 1986 : 21) พิจารณาระบบการให้บริการว่า หมายถึง กระบวนการการให้บริการซึ่งมีลักษณะที่เคลื่อนไหวเป็นพลวัตร โดยระบบการให้บริการที่ดีจะเกิดขึ้นได้เมื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบใช้ทรัพยากร และผลิตการบริการได้เป็นไปตามแผนงาน และการเข้าถึงการรับบริการ จากความหมายที่กล่าวถึงจะเห็นได้ว่าเป็นการพิจารณาโดยใช้แนวคิดเชิงระบบ (System Approach) ที่มีหน่วยงานที่ให้บริการใช้ปัจจัยนำเข้า (Input) เข้าสู่กระบวนการผลิต (Process) และออกมาเป็นผลผลิตของการบริการ (Output) โดยทั้งหมดจะต้องเป็นไปตามแผนงานที่กำหนดไว้ ดังนั้นการประเมินผลจะช่วยทำให้ทราบถึงผลผลิตหรือการบริการที่เกิดขึ้นว่ามีลักษณะเป็นเช่นไร ซึ่งจะเป็นข้อมูลป้อนกลับ (Feedback) เป็นปัจจัยนำเข้าต่อไป ด้วยเหตุนี้ระบบการให้บริการสาธารณะ จึงมีลักษณะที่เคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

### 3. หลักการพื้นฐานของการให้บริการสาธารณะ

เคทซ์ และเบรนด้า (Katz and Brenda. 1973 : 19) ได้เสนอหลักการพื้นฐานของการให้บริการสาธารณะดังนี้

1. การปฏิบัติแบบเฉพาะเจาะจง (Specificity)
2. ความเสมอภาคเท่าเทียมกัน (Universalism) หมายถึง การให้บริการประชาชนจะต้องไม่เลือกปฏิบัติ
3. การวางตัวเป็นกลาง (Affective Neutrality) เป็นการให้บริการโดยไม่ใช้อารมณ์ บริการด้วยกริยาท่าทาง น้ำเสียงที่สุภาพ

### 4. เงื่อนไขของบริการสาธารณะ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

บริการสาธารณะจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขสองประการ คือ

- 4.1 เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชน ซึ่งหมายถึง กรณีที่นิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมด้วยตนเอง อันได้แก่ กิจกรรมที่รัฐ องค์การปกครองส่วน

ท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ และยังหมายความรวมถึงกรณีที่รัฐมอบกิจกรรมของรัฐบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย

4.2 กิจกรรมดังกล่าวมาแล้วในข้อ 4.1 จะต้องเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน ประเภทของบริการสาธารณะในทางทฤษฎีนั้น บริการสาธารณะแบ่งได้สองประเภทใหญ่ๆ คือ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง (Services publics administratifs) และบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (Services publics industriels et commerciaux)

4.2.1 บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ได้แก่ กิจกรรมที่โดยสภาพแล้ว เป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน กิจกรรมเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการดูแลรักษาความปลอดภัยและความสงบสุขของชุมชน บริการสาธารณะประเภทนี้ฝ่ายปกครองต้องอาศัย “อำนาจพิเศษ” ตามกฎหมายมหาชนในการจัดทำ

บริการสาธารณะทางปกครองส่วนใหญ่จะเป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำให้ประชาชน โดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน และนอกจากนี้ เนื่องจากกิจกรรมของบริการสาธารณะทางปกครองเป็นเรื่องที่เป็นหน้าที่เฉพาะของฝ่ายปกครองที่ต้องอาศัยเทคนิคพิเศษในการจัดทำ รวมทั้ง “อำนาจพิเศษ” ของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบบริการสาธารณะประเภทนี้ให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้

บริการสาธารณะทางปกครองจะได้แก่ กิจการที่เกี่ยวเนื่องกับการรักษาความสงบภายในประเทศ การป้องกันประเทศ และการคลัง เป็นต้น

แต่เดิมนั้นบริการสาธารณะทุกประเภทจัดว่าเป็นบริการสาธารณะทางปกครองทั้งสิ้น แต่ต่อมาเมื่อกิจกรรมเหล่านั้นมีมากขึ้นและมีรูปแบบและวิธีการในการจัดทำที่แตกต่างกันออกไปจึงเกิด “ประเภท” ใหม่ๆ ของบริการสาธารณะขึ้นมาอีก

4.2.2 บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

เป็นบริการสาธารณะอีกประเภทหนึ่งที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ดำเนินการแต่มีลักษณะคล้ายกับการดำเนินการให้บริการของเอกชน ข้อแตกต่างระหว่างบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองกับบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้น มีอยู่สามประการด้วยกัน คือ

1) วัตถุประสงค์แห่งบริการ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีวัตถุประสงค์แห่งบริการเพื่อสนองความต้องการของประชาชนแต่เพียงอย่างเดียว ในขณะที่บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมนั้น มีวัตถุประสงค์แห่งบริการทางด้านเศรษฐกิจเหมือนกับวิสาหกิจเอกชน คือ เน้นทางด้านการผลิต การจำหน่าย การให้บริการ และมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับดังเช่นกิจการของเอกชน

2) วิธีปฏิบัติงาน บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีวิธีปฏิบัติงานที่รัฐสร้างขึ้นมาเป็นแบบเดียวกัน มีระบบบังคับบัญชาซึ่งใช้กับผู้ปฏิบัติงานทุกคน ในขณะที่บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมจะมีวิธีปฏิบัติงานที่สร้างขึ้นมาจากแตกต่างไปจากบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ

3) แหล่งที่มาของเงินทุน บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีแหล่งที่มาของเงินทุนจากรัฐแต่เพียงอย่างเดียวโดยรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบเงินทุนทั้งหมดที่นำมาใช้จ่ายในการดำเนินการ ส่วนบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมนั้นแหล่งรายได้ส่วนใหญ่จะมาจากค่าตอบแทนที่เรียกเก็บจากผู้ใช้บริการ นอกจากลักษณะสำคัญทั้งสามประการที่ใช้เป็นตัวแบ่งประเภทของบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองออกจากบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมแล้ว นักทฤษฎีกฎหมายมหาชนฝรั่งเศสหลายคนยังมองอีกว่า สถานภาพของผู้ใช้บริการสาธารณะทั้งสองประเภทยังมีความแตกต่างกันอีกด้วย กล่าวคือ ผู้ใช้บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองนั้น สถานภาพของผู้ใช้บริการจะถูกกำหนดโดยกฎข้อบังคับทั้งหมด ตั้งแต่การกำหนดองค์กร การจัดองค์กรและการปฏิบัติงาน การใช้บริการสาธารณะประเภทนี้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้บริการกับผู้ให้บริการจะมีลักษณะเป็นนิติกรรมที่มีเงื่อนไข (Acts condition) ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้บริการกับผู้ให้บริการของบริการสาธารณะประเภทอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมจะมีลักษณะเป็นสัญญาตามกฎหมายเอกชน

## 5. หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ

นั่นทว่าดเน้ บรมานันท์ ( 2554 : เว็บไซค์ ) กล่าวว่า บริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นประเภทใดหรือที่จัดทำโดยผู้ใดย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

### 5.1 หลักว่าด้วยความเสมอภาค (Principe d'égalité)

หลักนี้เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เนื่องจากการที่ฝ่ายปกครองเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น ฝ่ายปกครองมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใด โดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน คือประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน ดังนั้น กิจการใดที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อบุคคลใดโดยเฉพาะจึงไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองฝรั่งเศสในส่วนที่เกี่ยวกับความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะนั้นสามารถแบ่งได้ 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

5.1.1 ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ใช้บริการสาธารณะ การเลือกปฏิบัติในระหว่างผู้ใช้บริการสาธารณะอันทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะไม่สามารถทำได้

5.1.2 การเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐ บุคคลทุกคนมีความเสมอภาคกันในการเข้าทำงานกับฝ่ายปกครองการเลือกปฏิบัติไม่รับเข้าทำงานด้วยเหตุผลใดเหตุผลหนึ่งนอกจากเหตุที่เกี่ยวกับความรู้ความสามารถซึ่งเป็นคุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัครจะกระทำมิได้ จากหลักดังกล่าวมีผลทำให้พลเมืองทุกคนมีความเสมอภาคกันในการเข้าทำงานกับฝ่ายปกครอง ความแตกต่างทางด้านศาสนา แนวความคิดทางการเมืองหรือเพศจะไม่สามารถเป็นเหตุให้ฝ่ายปกครองสร้างเงื่อนไขที่จะไม่รับเข้าทำงานหรือปฏิเสธไม่ให้เข้าทำงานได้ คงมีเพียงความรู้ความสามารถเท่านั้นที่ ฝ่ายปกครองสามารถกำหนดเป็นเงื่อนไขในการรับบุคคลเข้าทำงานกับฝ่ายปกครองได้

### 5.2 หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง (Principe de continuité)

เนื่องจากรับบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้น หากบริการสาธารณะหยุดชะงักไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ

หลักการที่สำคัญของหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะคือ นิติบุคคล ผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา หากมีกรณีที่เกิดการหยุดชะงักจะต้องมีการรับผิดชอบ

และในกรณีที่เกิดการหยุดชะงักขององค์กรปกครองท้องถิ่น หรือองค์กรมหาชนอิสระ องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลจะต้องเข้าดำเนินการแทนเพื่อเป็นหลักประกันการต่อเนื่องของ บริการสาธารณะ

ความต่อเนื่องดังกล่าวมานี้ไม่มีมาตรฐานที่แน่นอนตายตัวว่าจะต้องมีลักษณะ อย่างไร สำหรับบริการสาธารณะบางประเภทซึ่งจะต้องจัดทำอย่างถาวร เช่น การรักษา ความสงบเรียบร้อยภายในและภายนอกประเทศ การรักษาพยาบาล การควบคุมการคมนาคม ทางอากาศความต่อเนื่องจะหมายถึงการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนั้นๆ ตลอดเวลา วันละ 24 ชั่วโมง สัปดาห์ละ 7 วัน ในขณะที่บริการสาธารณะบางประเภทซึ่งไม่จำเป็นต้อง จัดทำอย่างถาวรแต่จะต้องจัดทำอย่างสม่ำเสมอ ก็อาจจัดทำโดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขบาง ประการ เช่น พิพธิภัณฑ์สามารถกำหนดเวลาปิด - เปิด กำหนดวันหยุดได้ การศึกษาสามารถ กำหนดวันเวลาในการให้การศึกษา รวมทั้งการหยุดพักร้อนประจำปีได้อีกด้วย นอกจากนี้ ความต่อเนื่องยังขึ้นอยู่กับยุคสมัยและสภาพสังคมอีกด้วย

หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะมีข้อพิจารณาออกเหนือจากที่ กล่าวมาแล้วข้างต้นอีก 2 ประเด็น ดังนี้

### 5.2.1 ประเด็นที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ฝ่ายปกครองจะมอบให้

เอกชนจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างแทนด้วยการจัดทำเป็นสัญญาทางปกครองระหว่าง ฝ่ายปกครองกับเอกชน แต่ฝ่ายปกครองก็ยังคงมีส่วนร่วมในเรื่องความต่อเนื่องของกิจกรรม ที่มอบให้เอกชนไปจัดทำ โดยเอกชนคู่สัญญาจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข 3 ประการคือ

1) การเปลี่ยนแปลงสัญญาซึ่งให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะแก้ไข ข้อสัญญาได้แต่เพียงฝ่ายเดียว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองตอบความต้องการของ บริการสาธารณะ

2) การลงโทษในกรณีที่เกิดความผิดร้ายแรงที่ขัดขวางการดำเนินงาน ของบริการสาธารณะซึ่งฝ่ายปกครองผู้รับผิดชอบจะต้องแก้ไขด้วยการเข้าไปทำแทนคู่สัญญา ฝ่ายเอกชนหรือยึดกลับมาทำเองเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

3) หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะเป็นส่วนหนึ่งของ ทฤษฎีว่าด้วยเหตุที่ไม่อาจคาดหมายล่วงหน้าได้ (théorie de l'imprévision) กล่าวคือเมื่อเกิด เหตุการณ์บางอย่างขึ้น และมีผลทำให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนซึ่งได้รับมอบหมายจากฝ่ายปกครอง ให้จัดทำบริการสาธารณะไม่สามารถดำเนินการตามสัญญาต่อไปได้ตามปกติ ฝ่ายปกครอง

จะต้องเข้าไปบริการบางส่วนร่วมกับเอกชนคู่สัญญา ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้บริการสาธารณะต้องหยุดชะงักลงนั่นเอง

จะเห็นได้ว่าเงื่อนไขหรือวิธีการทั้ง 3 ประการดังกล่าวมานี้มีความแตกต่างจากหลักการทำสัญญาทางกฎหมายเอกชนทั้งสิ้น ซึ่งเหตุที่แตกต่างกันเช่นนี้ก็เนื่องมาจากสภาพกิจการที่เกิดขึ้นตามสัญญาทางปกครองนี้เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงต้องมีกฎเกณฑ์พิเศษเพื่อรักษาความเป็นประโยชน์สาธารณะเอาไว้

5.2.2 ประเด็นที่เกี่ยวกับการนัดหยุดงาน ก่อนสงครามโลกครั้งที่สองหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะมีผลใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำการหยุดงาน ซึ่งถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมาย

ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 ใช้บังคับและมีการบัญญัติไว้ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญยอมรับสิทธิในการนัดหยุดงาน จึงก่อให้เกิดปัญหาทางรัฐธรรมนูญตามมาถึงหลักสองหลักที่รัฐธรรมนูญรับรองแต่มีความขัดแย้งกัน คือ สิทธิในการนัดหยุดงานที่รัฐธรรมนูญรับรองกับหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะที่รัฐธรรมนูญก็รับรองเช่นกัน โดยหลักทั้งสองนี้ในบางครั้งก็ขัดแย้งกัน เช่น การนัดหยุดงานอาจเป็นเหตุให้เกิดการขัดขวางการดำเนินงานตามปกติของบริการสาธารณะที่ทำให้หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะถูกระงับได้ เป็นต้น

เพื่อเป็นการประนีประนอมระหว่างสิทธิในการนัดหยุดงานกับหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ จึงเกิดมาตรการที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าวขึ้นสองวิธีด้วยกันคือการให้บริการขั้นต่ำ และการเข้าดำเนินการเอง

การให้บริการขั้นต่ำ ได้แก่ การที่ฝ่ายปกครองกำหนดมาตรการรองรับการนัดหยุดงานไว้ว่า ไม่ว่าจะนัดหยุดงานอย่างไรก็ตาม จะไม่สามารถหยุดทั้งหมดได้ อย่างน้อยจะต้องมีบริการดังกล่าวอยู่บ้างในบางส่วน เช่น รถไฟเคียววันละ 10 เที่ยว หากจะนัดหยุดงานก็สามารถทำได้ แต่จะต้องมีรถวิ่งอย่างน้อยวันละ 3 เที่ยว ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เป็นการสร้างความลำบากกับประชาชนผู้ให้บริการสาธารณะ เป็นต้น การให้บริการขั้นต่ำนี้นำไปใช้ในบริการสาธารณะบางประเภท ซึ่งการการหยุดงานอย่างเด็ดขาดจะทำให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อส่วนรวม จึงต้องกำหนดไว้ว่าจะหยุดงานอย่างไรก็ตามแต่จะหยุดการดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะเหล่านี้อย่างเด็ดขาดทั้งหมดไม่ได้ เช่น บริการสาธารณะเกี่ยวกับโรงพยาบาล ตำรวจ การยุติธรรม การคมนาคมทางอากาศ หรือวิทยุโทรทัศน์ เป็นต้น การเข้าดำเนินการเอง จะใช้เฉพาะในกรณีที่เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อ

ความต่อเนื่องของบริการสาธารณะโดยหัวหน้าหน่วยงานที่จัดทำบริการสาธารณะสามารถตัดสินใจใช้มาตรการพิเศษโดยส่งคนเข้าไปทำแทนหากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเลยสิทธิในการนัดหยุดงาน

### 5.3 หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (Principe d'adaptation หรือ Principe de mutabilité)

บริการสาธารณะที่คตินั้นจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลาเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะรวมทั้งปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้วย

หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหมายความว่าความถึงการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะอยู่เสมอเพื่อให้บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือประโยชน์มหาชน

หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนี้มีลักษณะแตกต่างจากหลักว่าด้วยความต่อเนื่องที่มีลักษณะเป็น “กฎหมาย” ของบริการสาธารณะ หรือหลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีลักษณะเป็น “หลักกฎหมายทั่วไป” หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไม่ได้ถูกกล่าวถึงอย่างชัดเจนในคำวินิจฉัยทางปกครอง แต่เป็นการกล่าวพาดพิงหรือให้ข้อคิดเห็นว่าโดยสภาพของการจัดทำบริการสาธารณะทั่วไปไปที่มีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการของประชาชน เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปบริการสาธารณะนั้นก็ควรจะได้รับการเปลี่ยนแปลงตามความความต้องการของประชาชนไปด้วย

## 6. องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2554 : เว็บบไซต์) กล่าวว่า บริการสาธารณะ ส่วนใหญ่รัฐเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดทำโดยใช้องค์กรภายในฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำ แต่ต่อมารัฐก็ได้เพิ่มวิธีการจัดทำบริการสาธารณะขึ้น โดยจัดตั้งเป็นองค์กรของรัฐประเภทพิเศษขึ้นมาทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะประเภท และต่อมาเมื่อมีการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นเต็มรูปแบบในปี ค.ศ. 1982 จึงมีการมอบบริการสาธารณะหลายๆ ประเภทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดทำแทนรัฐ และนอกจากนี้ ในระยะหลังๆ บริการสาธารณะมีมากประเภทขึ้น บางประเภทต้องใช้กำลังคน กำลังทรัพย์ รวมทั้ง



ดำเนินการจัดทำ แต่เนื่องจากบริการสาธารณะประเภทดังกล่าวเป็นบริการสาธารณะซึ่งโดยสภาพแล้วฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องทำเองก็ได้ จึงเกิดการ “มอบ” บริการสาธารณะบางประเภทให้เอกชนไปดำเนินการแทนฝ่ายปกครอง โดยฝ่ายปกครองเข้าไปควบคุมดูแลการจัดทำบริการสาธารณะ โดยเอกชนเพื่อให้บริการที่เกิดขึ้นอยู่ในมาตรฐานเดียวกับที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำ

## 6.1 บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ

บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจการจัดทำของรัฐจะต้องเป็นบริการสาธารณะที่เมื่อพิจารณาจากสภาพของบริการสาธารณะนั้นแล้ว เป็นหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียวที่จะเป็นผู้ดำเนินการจัดทำหรือเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นและมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วประเทศอย่างทั่วถึง แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการกระจายอำนาจปกครองไปสู่ท้องถิ่นในปี ค.ศ. 1982 ก็ได้มีการมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ ดังนั้น บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐจึงมีสองประเภท คือ บริการสาธารณะระดับชาติ และบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น

6.1.1 บริการสาธารณะระดับชาติ (Les services publics nationaux) ได้แก่ บริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเป็นผู้จัดทำ อันได้แก่กิจการที่เกี่ยวกับความมั่นคงและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม รวมทั้งการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรม บริการสาธารณะระดับชาติเป็นบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำอย่างทั่วถึงตลอดทั้งประเทศ สามารถแบ่งได้ 7 ประเภทด้วยกัน คือ

- 1) บริการสาธารณะทางด้านยุติธรรม
- 2) บริการสาธารณะทางการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของสังคม
- 3) บริการสาธารณะทางการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของ

ประเทศ

- 4) บริการสาธารณะทางการศึกษาของชาติ
- 5) บริการสาธารณะทางด้านสังคม
- 6) บริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรม
- 7) บริการสาธารณะทางการท่องเที่ยว

2. บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น (Les services publics locaux) ได้แก่ บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(Les collectivités locales) บริการสาธารณะที่ดำเนินการจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีอยู่ด้วยกันสองประเภท คือ บริการสาธารณะระดับชาติซึ่งมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ กับบริการสาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่แท้ๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ระดับ อันได้แก่ บริการสาธารณะระดับเทศบาล (Les services publics communaux) บริการสาธารณะระดับจังหวัด (Les services publics départementaux) และบริการสาธารณะระดับภาค (Les services publics régionaux) โดยมีความหมายแบ่งแยกหน้าที่และประเภทของบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะเป็นผู้จัดทำ บริการสาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่แท้ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ สามารถแบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ

- 1) บริการสาธารณะทางด้านสุขอนามัย
- 2) บริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจ
- 3) บริการสาธารณะทางด้านสังคมและการศึกษา
- 4) บริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรม

## 6.2 บริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน

เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะมาเป็นเวลานานแล้ว การมีส่วนร่วมของเอกชนสามารถแบ่งได้ 2 กรณี คือ การมีส่วนร่วมทางอ้อมกับการมีส่วนร่วมทางตรง

6.2.1 การมีส่วนร่วมทางอ้อม ได้แก่ การเข้ามามีส่วนร่วมของเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ ด้วยวิธีการต่างๆ ดังต่อไปนี้

1) การเลือกตั้ง ภายใต้ระบบการปกครองแบบกระจายอำนาจ ประชาชนผู้สนใจสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ด้วยการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากได้รับการเลือกตั้งเข้าไปแล้วก็จะไปเป็นผู้จัดให้มีและวางหลักเกณฑ์ในการบริหารบริการสาธารณะต่อไป

2) คณะที่ปรึกษา ในบางกรณีกฎหมายกำหนดให้ผู้รับผิดชอบหรือหัวหน้าฝ่ายปกครองในหน่วยงานต้องขอความเห็นจากหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ก่อนที่จะตัดสินใจ การไม่ปฏิบัติตามจะถือว่ามีผิดกฎหมายทางปกครองนั้น ไม่ทำตามแบบ (Vice de

forme) ที่กฎหมายกำหนดถือเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจถูกศาลปกครองเพิกถอนได้

3) การร่วมให้ความเห็น ฝ่ายปกครองอาจเชิญเอกชนมาปรึกษาหารือ เพื่อขอความเห็นเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องก่อนที่ฝ่ายปกครองจะตัดสินใจดำเนินการ

6.2.2 การมีส่วนร่วมทางตรง บริการสาธารณะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐที่จะจัดทำ แต่ต่อมาเมื่อรัฐมีภาระมากขึ้น กิจการบางอย่างรัฐไม่จำเป็นต้องจัดทำเอง เพราะเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายของรัฐ กิจการบางอย่างต้องใช้เงินลงทุนมาก ต้องใช้บุคลากรที่มีความชำนาญเป็นพิเศษ ซึ่งทำให้รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ดีและรวดเร็วทันความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะ จึงเกิดการมอบบริการสาธารณะให้เอกชนซึ่งมีความสนใจและความพร้อมเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ

1) การมอบอำนาจ (Habilitation) ให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ หมายความว่า การกระทำที่รัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้ เพราะโดยสภาพแล้วเอกชนไม่ได้มีหน้าที่ที่จะจัดทำบริการสาธารณะเพราะบริการสาธารณะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น เมื่อรัฐตัดสินใจอนุมัติหรืออนุญาตให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ เอกชนจึงสามารถเข้ามาดำเนินการได้

เอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะได้ในกรณีดังต่อไปนี้

2) สัมปทาน (Concession) ได้แก่ สัญญาที่ฝ่ายปกครองมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะด้วยการลงทุนและเสี่ยงภัยของเอกชนเอง โดยเอกชนสามารถเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการกิจการที่ได้รับสัมปทานจากรัฐไป

3) องค์กรวิชาชีพ (Organismes professionnels) ได้แก่ องค์กรเอกชนที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมวินัยในการประกอบอาชีพด้วยมาตรการต่างๆ เช่น การวางกฎข้อบังคับทางวิชาชีพ การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การพิจารณาลงโทษเมื่อมีการกระทำผิด และเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เป็นต้น

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรวิชาชีพมีมานานแล้ว โดยได้มีการนำมาใช้กับผู้ประกอบวิชาชีพในกระบวนการยุติธรรม เช่น สภานายความ (Ordre des Avocats) คณะกรรมการผู้ประกอบวิชาชีพรับรองนิติกรรม (Chambre de Discipline des

Notaires) เป็นต้น โดยองค์กรวิชาชีพต่างๆ เหล่านี้มีฐานะเป็นองค์การมหาชนอิสระ (Etablissement public) ต่อมาในปี ค.ศ. 1940 ได้มีการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพอื่นๆที่ไม่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมขึ้นมาอีก คือ องค์กรวิชาชีพเกษตรกร (La corporation paysanne) องค์กรวิชาชีพแพทย์ (Ordre des Médecins) องค์กรวิชาชีพสถาปนิก (Ordre des Architectes) และองค์กรวิชาชีพเภสัชกร (Ordre des Pharmaciens) เป็นต้น องค์กรวิชาชีพต่างๆ ที่เกิดขึ้นมาภายหลังนี้มีสภาพเป็นองค์กรเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้เพราะกิจกรรมหรือการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพต่างๆ เหล่านี้เป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์มหาชน กล่าวคือ ควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพที่ต้องติดต่อกับประชาชนให้อยู่ในระเบียบวินัยอันดี ไม่ให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการประกอบวิชาชีพนั้นๆ

แม้ว่าองค์กรวิชาชีพจะมีโครงสร้างและระบบการบริหารงานภายในที่เป็นแบบเอกชน แต่ในการดำเนินการขององค์กรวิชาชีพกลับมีการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน กล่าวคือ อำนาจในการตรากฎข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ในการประกอบวิชาชีพ การควบคุมการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพซึ่งถือเป็นนิติกรรมทางปกครอง (Acte administratif) หรืออำนาจในการพิจารณาลงโทษทางวินัยเมื่อสมาชิกขององค์กรวิชาชีพทำผิดข้อปฏิบัติทางวิชาชีพและการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ซึ่งเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดมีสถานะ เช่น คำพิพากษาของศาล (Des décisions juridictionnelles) สำหรับเหตุผลที่องค์กรวิชาชีพมีทั้งอำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองในการวางกฎเกณฑ์ต่างๆ และอำนาจ เช่น ศาลในการพิจารณาวินิจฉัยความผิดก็เนื่องมาจากองค์กรวิชาชีพเหล่านี้ได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้เป็นผู้ดูแลควบคุมและดำเนินการต่างๆที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพนั้น เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด จึงต้องมีการมอบอำนาจของรัฐบางประการให้เพื่อที่จะสามารถจัดระเบียบในการประกอบอาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 7. เครื่องมือของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2554 : เว็บบไซต์) กล่าวว่า เมื่อฝ่ายปกครองได้ก่อตั้งบริการสาธารณะขึ้นมาแล้ว ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการจัดทำหรือกำกับดูแลให้มีการจัดทำบริการสาธารณะให้ได้ผลดีตามความมุ่งหมายของการก่อตั้งบริการสาธารณะนั้นขึ้นมา ในการจัดทำหรือกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ฝ่ายปกครองมี “เครื่องมือ” ที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะที่สำคัญอยู่ 4 ประการด้วยกัน คือ

7.1 มาตรการทางกฎหมาย ฝ่ายปกครองมีมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอยู่ 3 ประเภท คือ

7.1.1 นิติกรรมทางปกครองที่มีผลทั่วไป (Les actes réglementaires) ได้แก่ การวางกฎเกณฑ์ฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่มีผลต่อบุคคลอื่นเป็นการทั่วไป นิติกรรมทางปกครองประเภทนี้มีสภาพเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร (Réglementaires)

7.1.2 นิติกรรมทางปกครองที่มีผลเฉพาะบุคคล (Des actes individuels) ได้แก่ นิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการเฉพาะตัวบุคคลหรือเฉพาะเรื่อง เช่น คำสั่งห้ามคำสั่งให้ทำการอนุมัติ การอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น นิติกรรมทางปกครองประเภทนี้เป็นนิติกรรมทางปกครองที่ผู้ตราจะต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ จะต้องทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

7.1.3 สัญญาทางปกครอง (Contrat administratif) สัญญาทางปกครองเป็นเครื่องมือสำคัญของฝ่ายปกครองในการที่จะมอบบริการสาธารณะอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่าย ปกครองให้แก่เอกชนไปดำเนินการจัดทำและในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ของฝ่ายปกครองเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยส่วนใหญ่แล้วบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจะมอบให้เอกชนไปดำเนินการจัดทำได้จะเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม แต่อย่างไรก็ตาม ก็มีในบางกรณีที่สัญญาทางปกครองสามารถนำมาใช้กับการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองได้ เช่น ในกรณีเกี่ยวกับการค้นคว้าหรือวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีที่ฝ่ายปกครองสามารถว่าจ้างให้มหาวิทยาลัยหรือสถาบันต่างๆ ทำการวิจัยโดยการทำข้อตกลงเป็นสัญญาทางปกครอง

7.2 บุคลากรของรัฐ (Fonction publique) ได้แก่ บุคลากรทุกประเภทที่ทำงานให้กับฝ่ายปกครอง บุคลากรของรัฐนับได้ว่าเป็นกลไกสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ บุคลากรของรัฐมีหลายประเภทโดยส่วนใหญ่ของบุคลากรจะ ได้แก่ “ข้าราชการ” (Fonctionnaires) นอกจากนั้น ก็จะเป็นบุคลากรที่เรียกกันว่า “เจ้าหน้าที่” (Agent) ซึ่งมีอยู่หลายประเภทเช่นกัน คือ

7.2.1 ข้าราชการ จะได้แก่ บุคคลซึ่งสมัครใจเข้าทำงานกับฝ่ายปกครองอย่างถาวร และมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากคำจำกัดความนี้แล้ว จะเห็นได้ว่าการที่จะเป็นข้าราชการจะต้องประกอบด้วย 3 องค์ประกอบที่สำคัญ คือ มีการเข้า

เป็นข้าราชการ มีการทำงานกับองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ และมีความถาวรในการทำงาน  
ข้าราชการของรัฐมิได้ทั้งข้าราชการส่วนกลางและข้าราชการส่วนท้องถิ่น

7.2.2 เจ้าหน้าที่ องค์กรของรัฐอาจมีบุคลากรอื่นที่ไม่ใช่ข้าราชการเข้าร่วมใน  
การดำเนินงานตามปกติขององค์กรได้ บุคคลประเภทดังกล่าว ได้แก่ เจ้าหน้าที่ ซึ่งมีได้มี  
สถานะเป็นข้าราชการ เจ้าหน้าที่มีอยู่ 3 ประเภทคือ

7.2.3 ลูกจ้าง (Les agents contractuels) ได้แก่ บุคคลซึ่งทำงานอยู่กับองค์กร  
ของฝ่ายปกครองต่างๆ โดยมีตำแหน่งหน้าที่และทำงานตามที่ฝ่ายปกครองมอบหมายให้ การ  
ทำงานในตำแหน่งลูกจ้างที่ไม่ถาวรคั่งเช่นข้าราชการ ลูกจ้างจะเข้าทำงานโดยวิธีการจ้าง มีการ  
ทำสัญญาจ้างเฉพาะตัวบุคคลซึ่งสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาแบบที่กำหนดโดยฝ่ายปกครอง  
และมีเอกสารแนบท้ายที่เป็นกฎเกณฑ์แบบ ซึ่งกำหนดถึงกฎเกณฑ์ต่างๆ ในการปฏิบัติหน้าที่  
ความก้าวหน้าในการประกอบอาชีพ อายุที่จะเกษียณ ฯลฯ และนอกจากนี้ ฝ่ายปกครอง  
สามารถเลิกจ้างลูกจ้างเวลาใดก็ได้ แต่ต้องจ่ายค่าทดแทนในการเลิกสัญญาดังกล่าวด้วย

7.2.4 ผู้ร่วมงานอาสาสมัคร (Les collaborateurs bénévoles) ได้แก่ บุคคลซึ่ง  
เสนอตัวต่อฝ่ายปกครองโดยสมัครใจที่จะร่วมมือหรือให้ความช่วยเหลือในการทำงานของ  
ฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะหรือประโยชน์สาธารณะ เช่น  
อาสาสมัครดับเพลิง เป็นต้น

7.2.5 ผู้ร่วมงานที่ถูกเกณฑ์ (Les collaborateurs requis) ได้แก่ บุคคลซึ่งเข้ามา  
ร่วมงานกับฝ่ายปกครองโดยไม่สมัครใจ กล่าวคือ มีการสั่งการหรือเรียกเข้ามาร่วมงาน เช่น  
ในยามสงคราม บุคคลตามที่กฎหมายกำหนดจะถูกเกณฑ์มาเป็นทหาร ส่วนในยามสงบนั้น  
ฝ่ายปกครองสามารถเกณฑ์หรือเรียกให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเข้าช่วยเหลือฝ่ายปกครองในกรณี  
เกิดเพลิงไหม้หรือภัยพิบัติ หรือในกรณีอื่น ฝ่ายปกครองอาจเรียกบุคคลอื่นมาร่วมในการ  
ดำเนินการของฝ่ายปกครอง เช่น มาร่วมเป็นลูกขุน หรือมาเป็นพยานในศาล เป็นต้น

7.3 ทรัพย์สิน ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ บ่อยครั้งที่ฝ่ายปกครอง  
มีความจำเป็นจะต้องได้มาซึ่งทรัพย์สิน ทั้งสังหาริมทรัพย์ (Meubles) หรืออสังหาริมทรัพย์  
(Immeubles) ซึ่งโดยปกติทั่วไปแล้ว ฝ่ายปกครองสามารถได้มาซึ่งทรัพย์สินทั้งหลายได้  
สองวิธี คือ การได้มาซึ่งทรัพย์สินตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแพ่งกับการได้มาซึ่งทรัพย์สิน  
โดยวิธีพิเศษ

ในส่วนที่เกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์นั้น เพื่อที่จะได้มาครอบครอง ฝ่ายปกครอง  
สามารถใช้กระบวนการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแพ่ง ซึ่งโดยทั่วไปจะได้แก่ การทำสัญญา

(Contrat) ตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ทั่วไปที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแพ่ง (Droit civil) หรือกฎหมายพาณิชย์ (Droit commercial) เช่น การทำสัญญาซื้อขายหรือแลกเปลี่ยน เป็นต้น นอกจากนี้ ฝ่ายปกครองยังอาจได้สั่งหาทรัพย์สินโดยการรับบริจาค (Donations) หรือโดยรับมรดก (Legs) ซึ่งเงื่อนไขในการรับบริจาคหรือรับมรดกไม่ว่าจะเป็นกระบวนการรับหรือผู้มีอำนาจในการรับก็เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแพ่ง อย่างไรก็ตาม ฝ่ายปกครองอาจใช้สัญญาพิเศษ (Contrat particulier) เพื่อใช้ในการจัดหาสิ่งหาทรัพย์สิน เช่น สัญญาจัดหาพัสดุ (Marché de fournitures) ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการพัสดุ (Code des marchés publics) โดยมีแนวคำวินิจฉัยศาลปกครองที่มีมานาน และหลายคำวินิจฉัยที่ระบุไว้ว่าสัญญาจัดหาพัสดุเหล่านี้เป็นสัญญาทางปกครองด้วย

ในส่วนที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์นั้น ฝ่ายปกครองอาจได้มาโดยใช้กระบวนการธรรมดาทั่วไป เช่นเดียวกับการได้มาซึ่งสังหาริมทรัพย์ดังที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแพ่ง เช่น ซื้อขาย แลกเปลี่ยน รับบริจาค หรือรับมรดก เป็นต้น แต่ในบางกรณี เมื่อฝ่ายปกครองมีความจำเป็นที่จะต้องใช้อสังหาริมทรัพย์ในบางแห่งเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยฝ่ายปกครองไม่สามารถได้อสังหาริมทรัพย์นั้นมาด้วยวิธีการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแพ่งจึงจำเป็นที่ฝ่ายปกครองจะต้องมีวิธีพิเศษที่จะทำให้ฝ่ายปกครองได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เหล่านั้น ซึ่งในประเทศฝรั่งเศส ฝ่ายปกครองสามารถได้มาซึ่งทรัพย์สินด้วยวิธีพิเศษใน 3 กรณีด้วยกัน คือ การเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ การแปรสภาพให้เป็นของรัฐ และการยึด

#### 7.4 อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครอง เป็นเครื่องมือทางกฎหมายมหาชนที่

กำหนดให้นิติบุคคลซึ่งจัดทำหรือกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะมีอำนาจพิเศษที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากวิธีการทางกฎหมายเอกชน ซึ่งเรียกกันว่าอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองหรือเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองนี้เป็นอำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่มีเหนือเอกชนเพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ

อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองจะพบได้ในการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองประเภทต่างๆ เช่น การเวนคืน การยึดทรัพย์สิน การเข้าครอบครองทรัพย์สินของเอกชน เป็นการชั่วคราว การลงโทษ หรืออาจเป็นเอกสิทธิ์ที่มีอยู่เหนือทรัพย์สินของฝ่ายปกครอง เช่น

การไม่สามารถยึดทรัพย์สินของฝ่ายปกครองได้ เป็นต้น จะสังเกตเห็นได้ว่าบริการสาธารณะทุกประเภทที่จัดทำหรือกำกับดูแลโดยฝ่ายปกครอง จะอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชนและมีอำนาจพิเศษดังกล่าวอยู่ในบริการสาธารณะนั้นๆ

จะเห็นได้ว่า ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองนั้น ฝ่ายปกครองอาจเข้ามามีความเกี่ยวข้องกับฝ่ายเอกชน ได้หลายกรณีด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นการจัดหาพัสดุ การก่อสร้าง การซื้อขายต่างๆ ที่ทำกับเอกชนรวมถึงการมอบให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย ความเกี่ยวพันระหว่างฝ่ายปกครองกับฝ่ายเอกชนดังกล่าวมาแล้วมีจุดยึดโยงอยู่ที่ความเกี่ยวพันนั้นต้องแสดงออกโดยผ่าน “กติกา” สาธารณะ คือ ต้องมีการทำสัญญาระหว่างฝ่ายปกครองกับฝ่ายเอกชนเพื่อเข้าผูกพันกันในการดำเนินการต่างๆ ซึ่งสัญญาระหว่างฝ่ายปกครองกับฝ่ายเอกชนนั้นในบางประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ถือว่าสัญญาดังกล่าวมีลักษณะแตกต่างจากสัญญาระหว่างเอกชนด้วยกัน โดยเรียกสัญญาดังกล่าวว่าเป็น “สัญญาทางปกครอง” และอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชน

## 8. หลักการในการดำเนินการยกระดับการให้บริการสาธารณะให้เกิดผล

### 8.1 หลักการในการดำเนินการให้สำเร็จ

นันทวัฒน์ บรรมานันท์ (2554 : เว็บบไซต์) ในการดำเนินการยกระดับการให้บริการสาธารณะด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้ดำเนินการต้องยึดหลักการเพื่อให้สามารถดำเนินการได้สำเร็จ คือ

- 8.1.1 การผูกมัดที่จะทำและกำหนดไว้เป็นนโยบายสำคัญของหน่วยงาน
- 8.1.2 ความชัดเจน ความเข้าใจตรงกันในวัตถุประสงค์เป้าหมาย
- 8.1.3 การเข้าถึงเพื่อแน่ใจว่าคนพื้นฐานต่างกันสามารถเข้าถึงกิจกรรมนี้ได้
- 8.1.4 เคารพซึ่งกันและกัน และรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น
- 8.1.5 ความรับผิดชอบ
- 8.1.6 การร่วมมือกัน
- 8.1.7 ความไว้วางใจกัน
- 8.1.8 การบูรณาการ การคิดเป็นองค์รวม



## 8.2 การมอบหมายให้นิติบุคคลอื่นเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะเป็นกิจการที่ดำเนินการเพื่อส่วนรวมเป็นหลัก การดำเนินการหากไม่ใช่รัฐเป็นผู้ดำเนินการก็อาจเป็นนิติบุคคลอื่นที่ได้รับไปดำเนินการ โดยการมอบหมายให้นิติบุคคลอื่นเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะมีรูปแบบสำคัญ 4 รูปแบบ คือ

8.2.1 สัมปทานเป็นรูปแบบที่ผู้รับสัมปทานได้รับมอบหมายให้เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ

8.2.2 การมอบหมายให้เอกชนบริหารจัดการทรัพย์สินของรัฐเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐมอบหมายให้เอกชนรับไปดำเนินการในสิ่งที่มีอยู่แล้ว โดยให้เอกชนบริหารทรัพย์สิน โดยได้รับค่าตอบแทน

8.2.3 การว่าจ้างให้เอกชนเป็นผู้บริหารกิจการบริการสาธารณะแทนรัฐเป็นรูปแบบที่รัฐมอบหมายให้เอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะ โดยได้รับค่าตอบแทนที่กำหนดไว้ชัดเจนตายตัวและบวกกับแรงจูงใจซึ่งเป็นผลกำไรที่จะได้จากผลงานของกิจการนั้น

8.2.4 การจ้างผู้จัดการบริหารงานแทนมีรูปแบบคล้ายกับรูปแบบข้างต้น แต่ผู้บริหารจัดการจะ ได้รับค่าตอบแทนแบบเหมาจ่ายเหมือนกับลูกจ้าง ในฐานะผู้บริหารโครงการ ดังนั้นในการดำเนินการตามสัญญาสัมปทานโดยนิติบุคคลอื่นที่ไม่ใช่รัฐเป็นเรื่องที่มีความสำคัญซึ่งรัฐก็ต้องพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ และการจะให้นิติบุคคลใครรับไปจัดการบริการสาธารณะรัฐย่อมพิจารณาแล้วว่า นิติบุคคลนั้นต้องมีศักยภาพ และมีประสิทธิภาพในการดำเนินการ

### แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

#### 1. ความหมายของความคิดเห็น

ความหมายของความคิดเห็น มีนักวิชาการให้ความหมายไว้ดังนี้  
พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา (ราชบัณฑิตยสถาน. 2532 : 246) ได้บัญญัติคำว่าความคิดเห็นซึ่งตรงกับคำว่า Opinion ในภาษาอังกฤษไว้ว่า หมายถึง

1. ข้อพิจารณาเห็นว่าเป็นความจริงจากการใช้ปัญญาความคิดประกอบ ถึงแม้จะไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยันได้เสมอไปก็ตาม
2. ทศนะหรือประมาณการเกี่ยวกับเนื้อหาหรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง

3. คำแถลงที่ยอมรับนับถือกันว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญในหัวข้อปัญหาที่มีผู้นำมาขอปรึกษา คำว่าความคิดเห็นมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า เจตคติ ซึ่งมีคำอธิบายไว้ว่า แนวโน้มที่บุคคลได้รับมาหรือเรียนรู้มา และกลายเป็นแบบอย่างในการแสดงปฏิกิริยาสนับสนุน หรือเป็นปฏิบัติกับข้อบางสิ่งบางอย่างหรือต่อบุคคลบางคน

จาร์อง เงินดี (2534 : 2) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่าเป็นความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดในลักษณะที่ไม่ลึกซึ้งเหมือนทัศนคติ ความคิดเห็นนั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นการแสดงออกของทัศนคติก็ได้ สังเกตและวัดได้จากคน แต่มีส่วนที่แตกต่างไปจากทัศนคติ นั้นเจ้าตัวอาจจะตระหนักหรือไม่ตระหนักก็ได้

บุญเรียง ขจรศิลป์ (2534 : 78) กล่าวว่า ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกทางวาจาของเจตคติ การที่บุคคลกล่าวว่าเขามีความเชื่อ หรือความรู้สึกอย่างไรเป็นการแสดงความคิดเห็นของบุคคล ดังนั้นการวัดความคิดเห็นของบุคคลนั้นเป็นสิ่งที่เป็นไปได้

กู๊ด (Good. 1973 : 339) ให้คำจำกัดความว่า ความคิดเห็นหมายถึง ความเชื่อ การตัดสินใจ ความรู้สึกประทับใจที่ไม่ได้มาจากการพิสูจน์ หรือชั่งน้ำหนักความถูกต้องหรือไม่

เบสท์ (Best. 1977 : 169) กล่าวว่า ความคิดเห็นคือ การแสดงออกในด้านความเชื่อและความรู้สึกของแต่ละบุคคล โดยการพูดที่นำไปสู่การคาดคะเน หรือการแปลผลในพฤติกรรมหรือเหตุการณ์

ไอร์แซก (Isaak. 1981 : 203) ให้ความหมายว่า ความคิดเห็น คือ การแสดงออกทางคำพูด หรือคำตอบที่บุคคลได้แสดงออกต่อสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง โดยเฉพาะจากคำถามที่ได้รับทั่วๆ ไป ซึ่งปกติแล้วความคิดเห็นต่างจากเจตคติ คือ ความคิดเห็นจะเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะ แต่เจตคติจะเป็นเรื่องทั่วไปซึ่งมีความหมายกว้างกว่า

เว็บสเตอร์ (Webster. 1983 : 203) ได้ให้ความหมายว่า ความคิดเห็น คือ ความเชื่อที่ไม่ได้ตั้งอยู่บนความแน่นอน หรือความรู้อันแท้จริง แต่จะตั้งอยู่ในจิตใจ ความเห็นและการลงความเห็นของแต่ละบุคคลที่น่าจะเป็นจริงหรือน่าจะตรงตามที่คิดไว้

จากการให้ความหมายของความคิดเห็นของท่านทั้งหลาย ผู้วิจัยได้สรุปความหมายของความคิดเห็น กล่าวคือ เป็นการแสดงออกถึงความรู้สึก ทัศนคติ ความเชื่อ และค่านิยมของแต่ละบุคคลที่มีต่อบุคคล สิ่งของ เรื่องราว หรือสถานการณ์ต่างๆ ที่ประสบในสังคมโดยมีพื้นฐานมาจากภูมิหลังทางสังคม ความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมต่างๆ ของบุคคลนั้นๆ โดยไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัว

## 2. ประเภทของความคิดเห็น

ประเภทของความคิดเห็น มีนักวิชาการได้แบ่งไว้ดังนี้

เรมเมอร์ (Remmer, 1954 : 6-7) กล่าวว่าความคิดเห็นมี 2 ประการด้วยกัน คือ

2.1 ความคิดเห็นเชิงบวกสุด-เชิงลบสุด (Exterme opinion) เป็นความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ ซึ่งสามารถทราบทิศทางได้ทิศทางบวกสุด ได้แก่ ความรักจนหลงทิศทาง ลบสุด ได้แก่ ความรังเกียจ ความคิดเห็นนี้รุนแรงเปลี่ยนแปลงยาก

2.2 ความคิดเห็นจากความรู้ความเข้าใจ (Cognitive contents) การมีความเห็นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับความเข้าใจที่มีต่อสิ่งนั้น เช่น ความรู้ความเข้าใจในทางที่ดี ชอบยอมรับ เห็นด้วย ความรู้ความเข้าใจในในทางที่ไม่ดี ได้แก่ ไม่ชอบ ไม่ยอมรับ ไม่เห็นด้วย

จากความเห็นของนักวิชาการ สรุปได้ว่า ประเภทของความคิดเห็นสามารถแบ่งได้เป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ 1) ความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้ และประสบการณ์ และ 2) ความคิดเห็นที่เกิดจากความเข้าใจ

## 3. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

การแสดงความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคล ซึ่งความคิดเห็นของแต่ละคนต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งแม้เป็นเรื่องเดียวกัน ไม่จำเป็นต้องเหมือนกันเสมอไป และอาจแตกต่างกันออกไปทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับมาจนมีอิทธิพลต่อการแสดงความคิดเห็นได้มีนักวิชาการเสนอปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นดังนี้

3.1 ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความคิดเห็นว่าขึ้นอยู่กับกลุ่มทางสังคมในหลายประการ คือ (จำเรียง ภาวจิตร. 2536 : 248 - 249)

3.1.1 ภูมิหลังทางสังคม หมายถึง กลุ่มคนที่มีภูมิหลังที่แตกต่างกันโดยทั่วไป จะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันไปด้วย เช่น ความคิดเห็นระหว่างผู้เยาว์กับผู้สูงอายุ ชาวเมืองกับ ชาวชนบท เป็นต้น

3.1.2 กลุ่มอ้างอิง หมายถึง การที่คนเราจะคบหาสมาคมกับใคร หรือกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดให้แก่ผู้ใด หรือการกระทำที่คำนึงถึงอะไรบางอย่างร่วมกันหรืออ้างอิงกันได้ เช่น ประกอบอาชีพเดียวกัน การเป็นสมาชิกกลุ่มหรือสมาคมเดียวกัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคลเหล่านั้นด้วย

3.1.3 กลุ่มกระตือรือร้น หรือกลุ่มเฉื่อยชา หมายถึง การกระทำใดที่ก่อให้เกิดความกระตือรือร้นเป็นพิเศษอันจะก่อให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมาได้ ย่อมส่งผลต่อการจูงใจให้บุคคลที่เป็นสมาชิกเหล่านั้นมีความคิดเห็นที่คล้อยตามได้ ไม่ว่าจะให้คล้อยตามในทางที่เห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยก็ตาม ในทางตรงกันข้ามกลุ่มที่เฉื่อยชาก็จะไม่มีอิทธิพลต่อสมาชิกมากนัก

3.2 ปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็น ดังนี้ (Oskano. 1977 : 119 -133)

3.2.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and physiological factors) เป็นปัจจัยตัวแรกที่ไม่ค่อยจะได้พูดถึงมากนัก โดยมีการศึกษาพบว่าปัจจัยด้านพันธุกรรมจะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล ซึ่งจะมีผลต่อการศึกษา เจตคติ หรือความคิดเห็นของบุคคลนั้น ๆ ได้ ปัจจัยด้านร่างกาย เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลกระทบจากการใช้ยาเสพติด จะมีผลต่อความคิดเห็นและเจตคติของบุคคล เช่น คนที่มีความคิดอนุรักษ์นิยมมักจะเป็นคนที่มีอายุมาก เป็นต้น

3.2.2 ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล (Direct personal experience) คือ บุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดเห็นต่างๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือพบเห็นต่อสิ่งต่างๆ โดยตรงเอง ทำให้เกิดเจตคติ หรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ เช่น เด็กทารกที่แม่ได้ป้อนน้ำส้มคั้นให้ทาน เขาจะมีความรู้สึกชอบ เนื่องจากจากน้ำส้มหวาน เย็น หอม ชื่นใจ ทำให้เขามีความรู้สึกต่อน้ำส้มที่ได้ทางเป็นครั้งแรกเป็นประสบการณ์โดยตรงที่เขาได้รับ

3.2.3 อิทธิพลทางครอบครัว (Parental influence) เป็นปัจจัยที่บุคคลเมื่อเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการอบรมเลี้ยงดูของพ่อแม่และครอบครัว ทั้งนี้เมื่อตอนเป็นเด็กเล็กๆ จะได้รับการอบรมสั่งสอนทั้งในด้านความคิด การตอบสนองความต้องการทางด้านร่างกาย การให้รางวัลและการลงโทษ ซึ่งเด็กจะได้รับจากครอบครัว และจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับมา

3.2.4 เจตคติและความคิดเห็นของกลุ่ม (Group determinants of attitude) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือเจตคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้นความคิดเห็นและเจตคติต่างๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นเพื่อนในโรงเรียน กลุ่มอ้างอิงต่าง ๆ ซึ่งทำให้เกิดความคล้อยตามเป็นไปตามกลุ่มได้

3.2.5 สื่อมวลชน (Mass media) เป็นสื่อต่างๆ ที่บุคคลได้รับสื่อเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นหนังสือพิมพ์ ภาพยนตร์ วิทยุ โทรทัศน์ จะมีผลทำให้บุคคลมีความคิดเห็น มีความรู้สึกต่างๆ เป็นไปตามข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจากสื่อ

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล คือปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยตรง เช่น เพศ อายุ รายได้ และปัจจัยสภาพแวดล้อม คือ ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยอ้อม เช่น สื่อมวลชน กลุ่มที่เกี่ยวข้องและครอบครัว

#### 4. การวัดความคิดเห็น

##### 4.1 วิธีวัดความคิดเห็นจาก

ชอว์ และ ไรท์ (Shaw & Wright, 1976 : 28-29) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นลักษณะของแต่ละบุคคล การวัดจึงวัดจากแรงจูงใจในการรับรู้ แต่มีข้อแตกต่างกันอยู่ที่ประสบการณ์และปัจจัยอื่นๆ จึงมีวิธีวัดความคิดเห็น ดังนี้

4.1.1 การฉายภาพ (Projective technique) เป็นการวัดโดยการสร้างจินตนาการโดยใช้ภาพเป็นตัวกระตุ้นให้บุคคลแสดงความคิดเห็นออกมาและสามารถพิสูจน์ได้ว่า บุคคลมีความคิดเห็นหรือมีความรู้สึกอย่างไรต่อภาพที่เห็น ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ของแต่ละบุคคลเป็นสำคัญ

4.1.2 การสัมภาษณ์ (Interview) เป็นการซักถามบุคคลให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุมทั้งในอดีตปัจจุบันและอนาคต

4.1.3 การส่งแบบสอบถาม (Questionnaire) เป็นการวัดความคิดเห็นที่สิ้นเปลืองเวลาและงบประมาณน้อยที่สุด โดยการส่งแบบสอบถามไปยังกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการศึกษาแล้วให้ตอบกลับมา แต่มีข้อจำกัดว่าผู้ที่ถูกถามต้องอ่านออกเขียนได้

4.1.4 การให้เล่าความรู้สึก (Self-report) เป็นการวัดโดยให้แต่ละบุคคลเล่าความรู้สึกที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งออกมา ซึ่งผู้เล่าจะบรรยายความรู้สึกนึกคิดตามประสบการณ์และความสามารถออกมา

เบสท์ (Best, 1977 : 171) กล่าวว่า การวัดความคิดเห็นโดยทั่วไป จะต้องมีการประกอบ 3 อย่าง คือ บุคคลที่จะถูกวัด สิ่งเร้าและมีการตอบสนอง ซึ่งจะออกมาในระดับสูง ต่ำ มาก น้อย วิธีวัดความคิดเห็นนั้น โดยมาจะใช้แบบสอบถามและการสัมภาษณ์ โดยให้ผู้ที่ตอบแบบสอบถามเลือกตอบแบบสอบถามและผู้ถูกวัดจะเลือกตอบความคิดเห็นของตน

ในเวลานั้น การใช้แบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็นนั้น ใช้การวัดของ ลิเคิร์ต (Likert's Method) โดยเริ่มด้วยการรวบรวมหรือการเรียบเรียงข้อความที่เกี่ยวกับความคิดเห็นจะต้องระบุให้ผู้ตอบ ตอบว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนดให้ ซึ่งข้อความแต่ละข้อความแต่ละข้อความจะมีความคิดเห็นเลือกตอบเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ส่วนการให้คะแนนขึ้นอยู่กับข้อความว่าไปในทางเดียวกัน (เชิงนิยมหรือไม่นิยม) ข้อความเชิงเป็นบวก (Positive) หรือข้อความเชิงลบ (Negative)

โคลาซา (Kolasa, 1969 : 8) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกของแต่ละบุคคลที่จะแสดงข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งหรือเป็นการประเมินผลสิ่งใดสิ่งหนึ่งจากสถานการณ์สิ่งแวดล้อมต่างๆ หรือเป็นการแสดงออกถึงการลงความเห็นของบุคคลหนึ่ง ในข้อเท็จจริงหรือเป็นการตอบสนองต่อสิ่งเร้าที่ถูกจำกัด แต่เน้นสิ่งเร้าที่ได้รับอิทธิพลจากการโน้มน้าว

#### 4.2 การวัดระดับความคิดเห็น

พรเพ็ญ เพชรสุขศิริ (2531 : 10) ได้สรุปเกี่ยวกับเรื่องการวัดความคิดเห็นไว้ว่ามีอยู่หลายวิธี แต่ที่ใช้กันแพร่หลายมีอยู่ 4 วิธี คือ

4.2.1 วิธีของเทอร์สตัน (Thurston's Method) เป็นการสร้างมาตรวัดออกเป็นปริมาตรแล้วเปรียบเทียบตำแหน่งของความคิดเห็นไปในทางเดียวกันและเสมือนว่าเป็น scale มีช่วงห่างเท่ากัน (equal appearing interval)

4.2.2 วิธีกัตต์แมน (Guttman's Scale) เป็นวิธีวัดความคิดเห็นในแนวเดียวกันและสามารถจัดอันดับความคิดเห็น สูง-ต่ำ เปรียบเทียบกันและกัน ได้จากอันดับต่ำสุด ถึงสูงสุด และแสดงถึงการสะสมของข้อความความคิดเห็น

4.2.3 วิธีจำแนก S - D Scale (semantic differential Scale) เป็นวิธีวัดความคิดเห็นโดยอาศัยคู่คำคุณศัพท์ที่มีความหมายตรงกันข้าม เช่น ดี เลว ขยัน ขี้เกียจ เป็นต้น

4.2.4 วิธีวัดแบบลิเคิร์ต (Likert's Scale) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดทัศนคติที่นิยมแพร่หลาย เพราะเป็นวิธีสร้างมาตรวัดที่ง่าย ประหยัดเวลา ผู้ตอบสามารถแสดงทัศนคติในทางที่ชอบหรือไม่ชอบ โดยยึดอันดับความชอบหรือไม่ชอบ ซึ่งอาจมีคำตอบให้เลือก 5 หรือ 4 คำตอบและให้คะแนน 5 4 3 2 1 ตามลำดับ

สรุปได้ว่า การระบวนการการวัดความคิดเห็นนั้นจะต้องมีองค์ประกอบหลักๆ อยู่ 3 ประการ คือ สิ่งที่จะถูกวัด สิ่งเร้าและการตอบสนอง เครื่องมือที่จะใช้วัดมีอยู่หลายอย่าง ขึ้นอยู่กับวิธีการวัด เช่น การใช้แบบสอบถาม การสัมภาษณ์ การฉายภาพ เพื่อให้บุคคล แสดงออกถึงความคิดเห็นต่อสิ่งเร้าต่างๆ

## แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีชื่อย่อเป็นทางการว่า อบต. มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552 โดยยกฐานะจากสภาตำบลที่มีรายได้ โดยไม่รวมเงินอุดหนุน ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน สามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท

### 1. การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจากสภาตำบลซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ในขณะนั้น ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลทำให้การบริหารงานไม่สามารถ ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน สมควรปรับปรุง ฐานะของสภาตำบล และการบริหารงานของสภาตำบลเสียใหม่ให้สามารถรองรับการกระจาย อำนาจไปสู่ประชาชนได้มากขึ้น รวมทั้งการยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นได้ (กรมการปกครอง. 2547 : 19)

ต่อมาเกิดกระแสสนับสนุนการปกครองท้องถิ่น และนำมาซึ่งการเรียกร้องให้ รัฐบาลพิจารณาการกระจายอำนาจการปกครองตนเอง ไปสู่ท้องถิ่นระดับตำบล จึงได้มีการ ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2538 และต่อมาได้ประกาศจัดตั้ง องค์การบริหารส่วน ตำบล จำนวน 617 แห่ง และให้มีการเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ. 2538 ส่วนสภาตำบลทั่วประเทศได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคลทั้งหมดและ เมื่อปี พ.ศ. 2539 กระทรวงมหาดไทยประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เพิ่มขึ้นอีก 2,143 แห่ง หรือการเพิ่มองค์การบริหารส่วนตำบลแบบก้าวกระโดดในปี 2541 ให้เป็น

6 พันกว่าแห่ง และระบุให้เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจนถึงปัจจุบัน พ.ศ. 2553 จำนวน องค์การบริหารส่วนตำบล ได้เพิ่มขึ้นตามการพัฒนาท้องถิ่น คือ มีจำนวนทั้งสิ้น 7,852 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2553 : 1)

ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ได้มี บทบัญญัติที่กำหนดให้มีการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีเขต ติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน ได้ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น
2. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มี เขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน ได้ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น
3. องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนประชากรทั้งหมดไม่ถึง 2,000 คน เป็น เหตุที่ไม่สามารถบริหารงานพื้นที่นั้นให้มีประสิทธิภาพได้ ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศ ยุบองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่มี เขตติดต่อกันภายในเขตเดียวกัน หรือให้รวมพื้นที่เข้ากับหน่วยการบริหารราชการส่วน ท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบล นั้น

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไข เพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเพิ่มเติมให้สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนใน ปีงบประมาณที่ล่วงมาติดกันเป็นเวลา 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ก็อาจจัดตั้งเป็น องค์การบริหารส่วนตำบลได้ ทั้งนี้เพื่อให้มีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2540 และเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

## 2. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่

2.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่ประกอบด้วยสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในหมู่บ้านในตำบลนั้นๆ หมู่บ้านละ 2 คน ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การ บริหารส่วนตำบลได้หมู่บ้านละ 3 คน แต่ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้หมู่บ้านละ 6 คน ในสภาองค์การบริหารส่วน



ตำบลนั้นจะประกอบด้วย ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน และเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน ซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ควบคุมการปฏิบัติงานของผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามนโยบาย แผนพัฒนาตำบล กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับทางราชการ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

2.2 นายองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตตำบลนั้น ซึ่งอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ไม่เกิน 2 คน และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการแต่งตั้งจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง มีหน้าที่ในการบริหารพัฒนาบริหารงานทั้งหมด ทั้งบริหารพัฒนาตำบล บริหารงานบุคคล กำหนดนโยบาย วางแผนการพัฒนาตำบลจัดทำงบประมาณรายจ่าย ต้องรายงานผลการปฏิบัติงานตามที่ให้นโยบายไว้ในทุกปี และปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย



แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

### 3. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ ดังนี้

3.1 หน้าที่ทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ การพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (มาตรา 66)

3.2 หน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลกระทำในเขตตำบล ต้องกระทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 67) ดังต่อไปนี้

3.2.1 ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

3.2.2 ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

3.2.3 ด้านการป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

3.2.4 ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

3.2.5 ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

3.2.6 ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ

3.2.7 ด้านการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม

3.2.8 ด้านการบำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

3.2.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรร

งบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

3.3 หน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 68) ดังต่อไปนี้

3.3.1 ให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภคและการเกษตร

3.3.2 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

3.3.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

3.3.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและ

สวนสาธารณะ

3.3.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์

- 3.3.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครัวเรือน
- 3.3.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 3.3.8 การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 3.3.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 3.3.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- 3.3.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 3.3.12 การท่องเที่ยว
- 3.3.13 การผังเมือง

ตามมาตรา 69 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตาม (มาตรา 66) (มาตรา 67) และ (มาตรา 68) นั้น ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือ องค์การหรือหน่วยงานของรัฐในอันที่จะดำเนินกิจการใด เพื่อประโยชน์ของประชาชนใน ตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หาก องค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าวให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ นำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไป ประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย

ตามมาตรา 69/1 การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วน ตำบลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วน ตำบล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ให้เป็นไปตาม กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ตามมาตรา 70 เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องที่ เกี่ยวกับการดำเนินกิจการของทางราชการในตำบล ยกเว้นข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการ ถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ

ตามมาตรา 71 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติขององค์การบริหาร ส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีกฎหมาย บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบล ออกข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติในการนี้

จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลจะเสนอได้ก็แต่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายอำเภอให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อและประกาศเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

ในกรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลใดให้ส่งคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในสิบห้าวันตั้งแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นใหม่ หากนายอำเภอไม่ส่งร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวให้ถือว่านายอำเภอเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคสี่แล้ว มีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเดิม ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อและประกาศเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภอ แต่ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ยืนยันภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลคืนจากนายอำเภอหรือยืนยันด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นอันตกไป

ตามมาตรา 72 การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

เพื่อประโยชน์แก่กิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลอาจขอให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการ

ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราวได้โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม ทั้งนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็น และในกรณีที่เป็นข้าราชการซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดก่อนแต่งตั้ง

## ข้อมูลองค์การบริหารส่วนตำบลหนองโน

### 1. ประวัติความเป็นมาและที่ตั้ง เนื้อที่

#### 1.1 ที่ตั้ง

องค์การบริหารส่วนตำบลหนองโนจัดตั้งตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 มีพื้นที่ทั้งหมด 25.38 ตารางกิโลเมตรหรือประมาณ 21,796 ไร่ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลหนองโน ตั้งอยู่ หมู่ที่ 5 บ้านหนองโน ระยะห่างจากจังหวัดมหาสารคาม ประมาณ 10 กิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อตำบลและอำเภอใกล้เคียงดังนี้

ทิศตะวันออก จด องค์การบริหารส่วนตำบลแวงน่าง และองค์การบริหารส่วนตำบลหนองปลิง อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม

ทิศตะวันตก จด องค์การบริหารส่วนตำบลหนองโก และองค์การบริหารส่วนตำบลปอใหญ่ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม

ทิศเหนือ จด องค์การบริหารส่วนตำบลแก้งเลิงจาน และองค์การบริหารส่วนตำบลแวงน่าง อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม

ทิศใต้ จด องค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อ อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม

#### 1.2 การปกครองและประชากร

องค์การบริหารส่วนตำบลหนองโน แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 8 หมู่บ้าน จำนวนครัวเรือน 1,423 ครัวเรือน มีประชากรทั้งสิ้น 5,902 คน แยกเป็นชาย 2,908 คน หญิง 2,994 คน โดยแยกเป็นรายหมู่บ้าน ดังนี้

ตารางที่ 2 จำนวนประชากรและจำนวนครัวเรือนในองค์การบริหารส่วนตำบลหนองโน

| หมู่ที่ | ชื่อหมู่บ้าน | จำนวนครัวเรือน | จำนวนประชากร |       |       |
|---------|--------------|----------------|--------------|-------|-------|
|         |              |                | ชาย          | หญิง  | รวม   |
| 1       | บ้านหนองโน   | 249            | 495          | 469   | 964   |
| 2       | บ้านกุดแคน   | 163            | 333          | 392   | 725   |
| 3       | บ้านหนองอีคำ | 155            | 314          | 319   | 633   |
| 4       | บ้านนากเขียน | 218            | 489          | 491   | 980   |
| 5       | บ้านหนองโน   | 216            | 441          | 471   | 912   |
| 6       | บ้านกุดแคน   | 183            | 351          | 367   | 718   |
| 7       | บ้านสวนมอน   | 82             | 150          | 149   | 299   |
| 8       | บ้านหนองโน   | 157            | 335          | 336   | 671   |
|         | รวม          | 1,423          | 2,908        | 2,994 | 5,902 |

ที่มา สำนักบริหารการทะเบียน ที่ทำการปกครองอำเภอเมืองมหาสารคาม. 2554 : 2

### 1.3 ภูมิประเทศ

สภาพภูมิประเทศในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลหนองโน โดยทั่วไป มีลักษณะเป็นคลื่นลอนลาด มีที่ราบและเนินสลับกัน ระดับความสูงของพื้นที่อยู่ระหว่าง 173 - 201 เมตร จากระดับน้ำทะเล

### 2. สภาพทางเศรษฐกิจ

2.1 ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นอาชีพหลัก เช่น ทำนา ทำไร่ เลี้ยงสัตว์ อาชีพรองคือการรับจ้างทั่วไป ค้าขาย เดินทางไปทำงานต่างจังหวัดตาม โรงงาน อุตสาหกรรม และรับราชการบ้างเล็กน้อย

2.2 หน่วยธุรกิจในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองโน ได้แก่

2.2.1 ร้านขายของชำ จำนวน 62 ร้าน

2.2.2 ร้านซ่อมรถ จำนวน 6 ร้าน

2.2.3 โรงสีข้าว จำนวน 18 แห่ง

2.2.4 ปื้มน้ำมัน จำนวน 1 แห่ง

2.2.5 ปื้มหลอด จำนวน 11 แห่ง

- 2.2.6 ร้านเสริมสวยและร้านตัดผม จำนวน 3 แห่ง
- 2.2.7 ตลาดนัดชุมชน จำนวน 2 แห่ง
- 2.2.8 ร้านขายอาหาร จำนวน 5 แห่ง
- 2.2.9 โรงทำขนมจีน จำนวน 2 แห่ง

### 3. สภาพทางสังคม

#### 3.1 การศึกษา

- 3.1.1 โรงเรียนประถมศึกษา จำนวน 2 แห่ง
- 3.1.2 โรงเรียนขยายโอกาส จำนวน 1 แห่ง
- 3.1.3 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 แห่ง
- 3.2 สถาบันและองค์กรทางศาสนา มีวัด จำนวน 5 แห่ง
- 3.3 การสาธารณสุข มีโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล จำนวน 1 แห่ง
- 3.4 ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
  - 3.4.1 ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จำนวน 1 ศูนย์
  - 3.4.2 หน่วยกู้ชีพ กู้ภัยองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 หน่วย
  - 3.4.3 ป้อมยามตำรวจ 1 แห่ง

### 4. การบริการพื้นฐาน

#### 4.1 การคมนาคม

องค์การบริหารส่วนตำบลหนองโน ห่างจากอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ประมาณ 10 กิโลเมตร เส้นทางถนนทางหลวงสายมหาสารคาม-บรบือ โดยเลี้ยวซ้ายที่บ้านหนองจิก เข้าสู่ถนนสายหนองจิก - คอนหวาน เป็นถนนลาดยางของกรมทางหลวงชนบท ระยะทางประมาณ 5 กิโลเมตร จะถึงองค์การบริหารส่วนตำบลหนองโน

- 4.2 การโทรคมนาคม มีโทรศัพท์สาธารณะ จำนวน 8 เลขหมาย
- 4.3 การไฟฟ้า มีไฟฟ้าใช้ จำนวน 1,423 ครัวเรือน
- 4.4 แหล่งน้ำธรรมชาติ มีลำห้วยน้อย ห้วยเครือซูด ห้วยคะคาง
- 4.5 แหล่งน้ำที่สร้างขึ้น
  - 4.5.1 ฝาย จำนวน 12 แห่ง
  - 4.5.2 บ่อน้ำตื้น จำนวน 52 แห่ง
  - 4.5.3 บ่อโยก จำนวน 25 แห่ง



## 5. ข้อมูลอื่นๆ

### 5.1 มวลชนจัดตั้ง

- 5.1.1 อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน จำนวน 143 คน
- 5.1.2 ลูกเสือชาวบ้าน 2 รุ่น จำนวน 326 คน
- 5.1.3 ตำรวจอาสา 1 รุ่น จำนวน 63 คน
- 5.1.4 อาสาสาธารณสุขหมู่บ้าน 2 รุ่น จำนวน 100 คน
- 5.1.5 อาสาสมัครรักษาความสงบเรียบร้อย 1 รุ่น จำนวน 100 คน

### 5.2 ทรัพยากรธรรมชาติ

- 5.2.1 ป่าชุมชนคอนปู้ตา หมู่ 1, 5, 8 บ้านหนองโน พื้นที่ 7 ไร่
- 5.2.2 คอนปู้ตาบ้านนากเขียน หมู่ 4 บ้านนากเขียน พื้นที่ 91 ไร่
- 5.2.3 ป่าโคกเอียด หมู่ 6 บ้านกุดแคน
- 5.2.4 ป่าโคกหนองคู หมู่ 7 บ้านสวนมอน
- 5.2.5 คอนปู้ตา หมู่ 7 บ้านสวนมอน

## 6. ศักยภาพในตำบล

### 6.1 ศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนบุคลากร มีดังนี้

- 6.1.1 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 16 คน
- 6.1.2 พนักงานส่วนตำบล จำนวน 21 คน
- 6.1.3 ลูกจ้างประจำ จำนวน 1 คน
- 6.1.4 พนักงานจ้างตามภารกิจ จำนวน 7 คน
- 6.1.5 พนักงานจ้างทั่วไป จำนวน 3 คน

### 6.2 ศักยภาพของชุมชนและพื้นที่ มีการรวมกลุ่มของประชาชน ดังนี้

- 6.2.1 กลุ่มอาชีพ 10 กลุ่ม
- 6.2.2 กลุ่มออมทรัพย์ (กองทุนหมู่บ้าน) 8 กลุ่ม
- 6.2.3 กลุ่มเกษตรกร 5 กลุ่ม
- 6.2.4 กลุ่มอื่นๆ 2 กลุ่ม

### 6.3 จุดเด่นของพื้นที่

แต่ละหมู่บ้านระยะทางไม่ห่างกัน สามารถติดต่อประสานงานกันได้สะดวก รวดเร็วการก่อสร้างถนนเชื่อมระหว่างหมู่บ้านทำได้ง่าย และได้ประโยชน์พร้อมกัน 3-4 หมู่บ้าน พื้นที่ราบสามารถปลูกพืชผลทางการเกษตรได้ดี มีแหล่งน้ำ ทำให้ปลูกผักสวนครัว

เป็นรายได้เสริมในฤดูแล้งได้ การเดินทางไปส่งผลผลิตทางการเกษตรสะดวกเพราะระยะทางห่างจากจังหวัดมหาสารคามประมาณ 10 กิโลเมตร ประชาชนมีความสามัคคี ช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามวัฒนธรรมของอีสาน

## 7. การนำนโยบายไปปฏิบัติในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล

หน่วยงานของรัฐในท้องถิ่นที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นในปัจจุบันคือ องค์การบริหารส่วนตำบลนับแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมาจนถึงฉบับปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนตำบลมีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางมากขึ้น โดยมีเพียงที่จะมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นแต่ยังขยายบทบาทหน้าที่ออกไป รวมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นด้วย โดยเฉพาะเป็นองค์กรที่เปิดให้ประชาคมท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการบริหารและการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น

นอกจากนี้ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้มีองค์กรรับผิดชอบในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นและพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดรูปแบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระมากขึ้น

ดังนั้นเพื่อเป็นการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย จึงได้จัดทำ “ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548” ขึ้นได้กำหนดรายละเอียดไว้ดังนี้

“แผนพัฒนา” หมายความรวมถึงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และแผนพัฒนาสามปี

“แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา” หมายความว่า แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์และแนวทางในการพัฒนา เป็นการแสดงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายที่จะดำเนินการ

พัฒนาในอนาคต โดยแผนดังกล่าวสอดคล้องกับแผนเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
แผนบริหารราชการแผ่นดินยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลอำเภอ และแผนชุมชน

“แผนพัฒนาสามปี” หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการ  
กำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่ง  
มีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวน้ำครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อ  
ปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

องค์กรจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย  
คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น  
ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรเป็น  
2 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เป็นแผนพัฒนานระยะยาว

ประเภทที่ 2 แผนพัฒนาสามปี เป็นแผนพัฒนาแบบหมุนเวียน (Rolling plan) ที่  
ต้องมีการทบทวนและจัดทำทุกปีซึ่งจะนำไปสู่กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

#### 7.1 ความสำคัญของการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 และมาตรา 17 ได้บัญญัติให้เทศบาล องค์การบริหารส่วน  
ตำบลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนา  
ท้องถิ่นของตนเอง และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการ  
จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองแล้วยังมีอำนาจหน้าที่ในการประสานการจัดทำ  
แผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดอีกด้วย

ดังนั้น แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็น  
แผนพัฒนานระยะยาว 5 ปี จึงเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่ง  
แสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับ  
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ และนโยบาย  
ท้องถิ่น

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่า การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นกระบวนการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดสภาพการณ์ที่ต้องการบรรลุและแนวทางในการบรรลุบนพื้นฐานของการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ทั้งนี้จะต้องสอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่น ปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นด้วย

การจัดทำหรือการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น จึงมีความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง เพราะแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นจะเป็นแผนพัฒนาที่มุ่งไปสู่สภาพการณ์ที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต และเป็นกรอบในการกำหนดทิศทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มุ่งไปสู่สภาพการณ์อันพึงประสงค์ได้อย่างเท่าทันกับการเปลี่ยนแปลง โดยสามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขั้นตอนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

ขั้นตอนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นมีดังนี้

7.1.1 คณะกรรมการการพัฒนาท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีหน้าที่กำหนดแนวทางการพัฒนาของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ การผังเมือง ปัญหาของท้องถิ่นและให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับพัฒนาท้องถิ่น โดยจัดประชุมประชาคมเพื่อระดมปัญหาและข้อคิดเห็นในการพัฒนา

7.1.2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จัดทำร่างแผนพัฒนาให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นกำหนดแล้ว เสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณาต่อไป

7.1.3 สภาองค์กรบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นหลังจากคณะกรรมการพิจารณาแล้วและพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาท้องถิ่น

7.1.4 ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นต่อสภาองค์กรบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนแล้วจึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้ต่อไป

7.1.5 คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด โดยเฉพาะการประสานโครงการ/กิจกรรมที่เกินศักยภาพของท้องถิ่นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

## 7.2 ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นต้องให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ และนโยบายท้องถิ่นนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนจึงขอสรุปสาระสำคัญของแผนและยุทธศาสตร์การพัฒนาต่างๆ ดังนี้

### 7.2.1 สรุปสาระสำคัญ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10

(พ.ศ. 2550 - 2554)

#### 1) วิสัยทัศน์ประเทศ

มุ่งพัฒนาสู่ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน (Green and Happiness Society) คนไทยมีคุณธรรมนำความรอบรู้ รู้เท่าทัน โลก ครอบครัวยั่งยืน ชุมชนเข้มแข็ง สังคมสันติสุข เศรษฐกิจ มีคุณภาพ เสถียรภาพ และเป็นธรรม สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพและทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน อยู่ภายใต้ระบบบริหารจัดการประเทศที่มีธรรมาภิบาล ดำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และอยู่ในประชาคมโลกได้อย่างมีศักดิ์ศรี”

#### 2) พันธกิจ

เพื่อให้การพัฒนาในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 มุ่งสู่ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุข ร่วมกัน” ภายใต้แนวปฏิบัติของ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เห็นควรกำหนดพันธกิจของการพัฒนาประเทศ ดังนี้

- 2.1) พัฒนาคนให้มีคุณภาพ คุณธรรม นำความรอบรู้อย่างเท่าทัน
- 2.2) เสริมสร้างเศรษฐกิจให้มีคุณภาพ เสถียรภาพ และเป็นธรรม
- 2.3) ดำรงความหลากหลายทางชีวภาพ และสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติ และคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- 2.4) พัฒนาระบบบริหารจัดการประเทศให้เกิดธรรมาภิบาลภายใต้ระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

#### 3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ

- 3.1) ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทยสู่สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้

- 3.2) ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ
- 3.3) ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืน
- 3.4) ยุทธศาสตร์การพัฒนาบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพและการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม
- 3.5) ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ

4) การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติและการติดตามประเมินผล

การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 สู่การปฏิบัติต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคี พัฒนาจากทุกภาคส่วน และมีการติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

4.1) เสริมสร้างบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคีพัฒนา จัดทำแผนปฏิบัติการในระดับต่างๆ ที่บูรณาการเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ภายใต้อัตลักษณ์เศรษฐกิจพอเพียง

4.2) กำหนดแนวทางการลงทุนที่สำคัญตามยุทธศาสตร์การพัฒนาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10

4.3) เร่งปรับปรุงและพัฒนากฎหมายเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

4.4) ศึกษาวิจัยสร้างองค์ความรู้และกระบวนการเรียนรู้เพื่อหนุนเสริมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 สู่การปฏิบัติ

4.5) พัฒนาการติดตามประเมินผลและสร้างดัชนีตัวชี้วัดความสำเร็จของการพัฒนาในทุกระดับ

4.6) สนับสนุนการพัฒนากระบวนการข้อมูลในทุกระดับและเชื่อมโยงโครงข่ายข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงานกลางระดับนโยบาย ตลอดจนพื้นที่และท้องถิ่น

7.2.2 วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ การพัฒนาจังหวัดมหาสารคาม

1) วิสัยทัศน์จังหวัดมหาสารคาม

“เมืองการศึกษาพัฒนาทรัพยากรบุคคล แหล่งผลิตผลเกษตรปลอดภัยจากสารพิษ และผลิตภัณฑ์ชุมชน (OTOP) ชั้นนำ”

## 2) วิสัยทัศน์จังหวัดมหาสารคามแบบบูรณาการ

“เมืองการศึกษา พัฒนาทรัพยากรบุคคล แหล่งผลิตผลเกษตรปลอดภัย  
จากสารพิษ เสริมสร้างเศรษฐกิจเพื่อชุมชน”

### 3) กำหนดเป้าประสงค์เพื่อบรรลุวิสัยทัศน์ ประกอบด้วย 2 เป้าประสงค์ คือ

3.1) เสริมสร้างขีดความสามารถทางการแข่งขันและยกระดับรายได้ของ  
ประชาชน

3.2) เสริมสร้างการพัฒนาทุนทางสังคม และการพัฒนาที่ยั่งยืน

### 4) ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดมหาสารคามแบบบูรณาการ

4.1) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 : สร้างสังคมแห่งการเรียนรู้และศูนย์กลาง  
วัฒนธรรม

4.2) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 : ส่งเสริมให้เป็นแหล่งผลิตและจำหน่าย  
สินค้าเกษตรปลอดสารพิษ

4.3) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 : เสริมสร้างเศรษฐกิจเพื่อชุมชน

4.4) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 : การสร้างชุมชนเข้มแข็ง

4.5) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 : การบริหารจัดการและการอนุรักษ์

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4.6) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6 : ด้านการเมืองการบริหารจัดการและการ  
พัฒนาบุคลากร

### 7.2.3 กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขต

#### จังหวัดมหาสารคาม

1) ยุทธศาสตร์ที่ 1 : สร้างสังคมแห่งการเรียนรู้และศูนย์กลางวัฒนธรรม

1.1) การสร้างโอกาสให้กับประชาชนสามารถเข้าถึงการบริการทาง  
การศึกษาทั้งในระบบนอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย โดยการจัดหาหรือการสร้าง  
นวัตกรรมในการให้บริการในรูปแบบ ต่าง ๆ

1.2) พัฒนาเสริมสร้างบรรยากาศของสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการเป็น  
แหล่งเรียนรู้ และศูนย์กลางวัฒนธรรม

1.3) สนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาเพื่อพัฒนากำลังแรงงานให้มีความรู้  
ทักษะในวิชาชีพเพื่อเสริมสร้าง ภาวะการณแข่งขันและเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับประชาชน

1.4) การอนุรักษ์ พัฒนา ส่งเสริม ศาสนาวัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และโบราณสถาน

1.5) สนับสนุนและส่งเสริมการศึกษา บุคลากร และขบวนการเรียน การสอนทุกรูปแบบทั้งในและนอกระบบที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ตลอดจนสนับสนุนการ เรียนรู้ตลอดชีวิตที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตในแต่ละท้องถิ่น

1.6) เสริมสร้างเด็ก เยาวชนเพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยการพัฒนาให้มีความรู้คุณธรรม จริยธรรม เริ่มตั้งแต่แรกเกิด และให้ความสำคัญแก่ การสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม ครอบครัวยอบอุ่น ปลูกฝังความรู้ให้ทันต่อการ เปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม

2) ยุทธศาสตร์ที่ 2 : ส่งเสริมให้เป็นแหล่งผลิตและจำหน่ายสินค้าเกษตร ปลอดภัย

2.1) ปรับปรุงและพัฒนาปัจจัยพื้นฐานการผลิตและการปรับโครงสร้าง การผลิตไปสู่การผลิตที่ปลอดภัยจากสารพิษ

2.2) เพิ่มปริมาณของสินค้าภาคเกษตร ปศุสัตว์ ประมง เพื่อเพิ่มรายได้ ให้กับประชาชนรวมทั้งการเพิ่ม คุณภาพของสินค้าภาคเกษตรให้สามารถแข่งขันได้

2.3) พัฒนาและส่งเสริมให้มีการนำเอาภูมิปัญญาท้องถิ่นและเทคโนโลยี สมัยใหม่มาใช้ในการผลิตรวมทั้งการสนับสนุนความเข้มแข็งของสถาบันเกษตรกร

3) ยุทธศาสตร์ที่ 3 : เสริมสร้างเศรษฐกิจเพื่อชุมชน

3.1) พัฒนาผลิตภัณฑ์ OTOP และการท่องเที่ยว

3.2) ส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียง

3.3) ส่งเสริมเศรษฐกิจเพื่อชุมชน

3.4) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตรในด้านการขนส่ง เก็บ รักษาและรวบรวมผลผลิตหลังการเก็บเกี่ยว

3.5) ส่งเสริมและพัฒนาการเพิ่มมูลค่า มาตรฐานสินค้า

3.6) เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของสินค้าเกษตรที่มีมาตรฐาน คุณภาพ ศักยภาพทางการตลาดสูงและมีโอกาสเพิ่มมูลค่า เช่น บางพารา การเลี้ยงโค กระบือ ปศุสัตว์ ข้าวหอมมะลิ



3.7) ส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกร เพื่อให้เกิดแนวทางในการนำไปสู่ขบวนการวิสาหกิจชุมชนและสนับสนุนสหกรณ์ที่มีความเข้มแข็งแล้วให้พัฒนาเข้าสู่การลงทุนธุรกิจการเกษตรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

4) ยุทธศาสตร์ที่ 4 : การสร้างชุมชนเข้มแข็ง การพัฒนาคนและสังคมที่มีคุณภาพ

4.1) พัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนทุกระดับ รวมทั้งการสร้างเครือข่ายองค์กร

4.2) พัฒนาระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

4.3) สร้างชุมชนน่าอยู่และสังคมที่สงบสุข ปลอดภัย

4.4) การพัฒนาประชาธิปไตย แบบมีส่วนร่วมและสร้างความเข้มแข็งให้กับกระบวนการ ประชาคม

4.5) ส่งเสริมกีฬาเพื่อสร้างโอกาสให้เยาวชนได้พัฒนาทักษะด้านกีฬาและสนับสนุนการสู่ความเป็นเลิศสร้างนิสัยรักการกีฬาและใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์

4.6) เสริมสร้างคนให้ ลด ละ เลิก พฤติกรรมเสี่ยงต่อสุขภาพ ส่งเสริมการออกกำลังกายและดูแลสุขภาพ ตนเอง

4.7) ส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค การรักษาพยาบาล การฟื้นฟูสมรรถภาพทางกายและจิตใจ ตลอดจน คุ้มครองผู้บริโภคโดยให้ครอบคลุมทุกกลุ่มอายุ

4.8) ส่งเสริมความรู้ด้านอาชีพให้กลุ่มต่าง ๆ ให้สามารถพึ่งตนเองได้

4.9) สร้างความเข้มแข็งให้สถาบันครอบครัวและชุมชนร่วมกันพัฒนา ศักยภาพและคุ้มครองสมาชิกทุกช่วงวัยอย่างเป็นองค์รวม

4.10) สร้างและขยายโอกาสในการเข้าถึงหลักประกันสังคมขั้นพื้นฐานสำหรับผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ติดเชื้อเอชไอวี และ ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

5) ยุทธศาสตร์ที่ 5 : การบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5.1) การฟื้นฟูบำรุงรักษาทรัพยากรดิน ป่าไม้ และใช้ประโยชน์ให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่

5.2) การบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ

5.3) การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้การมีส่วนร่วมของเอกชนและ ชุมชนท้องถิ่น

5.4) การควบคุมมลพิษจากขยะ น้ำเสีย ก๊าซ กลิ่นและเสียง

5.5) พื้นฟูแหล่งป่าธรรมชาติในลุ่มน้ำ เพื่อเก็บกักน้ำและลดความเสี่ยงด้านภัยธรรมชาติ ทั้งภัยแล้ง และ อุทกภัย

5.6) ส่งเสริมและสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ด้านเทคโนโลยีการเกษตร

5.7) ส่งเสริมและวางระบบชลประทานที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้เหมาะสมกับพื้นที่เกษตรกรรม

6) ยุทธศาสตร์ที่ 6 : ด้านการเมืองการบริหารจัดการและการพัฒนาบุคลากร

6.1) ส่งเสริมและผลักดันให้มีการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

6.2) ส่งเสริมบุคลากรให้เกิดกระบวนการเรียนรู้และพัฒนาอย่างต่อเนื่อง อันจะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพของข้าราชการ สมาชิก ผู้บริหาร และทุกภาคส่วน

#### 7.2.4 วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์อำเภอเมืองมหาสารคาม

##### 1) วิสัยทัศน์อำเภอเมืองมหาสารคาม

“ การศึกษาเลิศล้ำ เชิดชูอารยธรรม เกษตรกรรมปลอดสารพิษ แหล่งผลิตสินค้า OTOP ชำนาญ ทำสังคมให้เข้มแข็ง ”

##### 2) ประเด็นยุทธศาสตร์อำเภอเมืองมหาสารคาม

2.1) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 : สร้างสังคมแห่งการเรียนรู้และฟื้นฟู

อารยธรรม

2.2) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 : ส่งเสริมการเกษตรปลอดสารพิษ

2.3) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 : เสริมสร้างผลิตภัณฑ์ชุมชนให้ได้

มาตรฐาน

2.4) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 : การสร้างสังคมให้เข้มแข็ง

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 : สร้างสังคมแห่งการเรียนรู้และฟื้นฟูอารยธรรม

เป้าประสงค์ : หมู่บ้านมีศูนย์ข้อมูลแห่งการเรียนรู้หลากหลาย

กลยุทธ์ 1) ส่งเสริมให้หน่วยงาน หมู่บ้านและชุมชน เป็นสังคมแห่ง

การเรียนรู้อย่างหลากหลาย

และทุกระบบ

2) สนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาทุกระดับ ทุกรูปแบบ

3) พัฒนาให้เป็นหมู่บ้านและชุมชนแห่งการเรียนรู้รอบ  
 ด้าน ทั้งด้านการพัฒนา อาชีพ กฎหมาย สังคมและการเมือง

4) พัฒนาแหล่งท่องเที่ยว สถานที่สำคัญทาง  
 ประวัติศาสตร์ ตลอดจนสนับสนุนและส่งเสริม ศิลปวัฒนธรรมอันดีงามของหมู่บ้านและ  
 ชุมชน

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 : ส่งเสริมการเกษตรปลอดภัย

เป้าประสงค์ : กลุ่มเกษตรกรประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรมอย่างมี

องค์ความรู้

กลยุทธ์ 1) ส่งเสริมองค์ความรู้เกี่ยวกับเกษตรกรรมให้กับเกษตรกรใน

หมู่บ้านและชุมชน

2) พัฒนาส่งเสริมให้หมู่บ้านและชุมชนผลิตสินค้าด้าน

การเกษตรอย่างมีคุณภาพได้มาตรฐาน

3) เพิ่มมูลค่าผลผลิตทางการเกษตร

4) พัฒนาส่งเสริมให้มีการนำเอาภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการ

ผลิตการเกษตร

5) พัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรให้เพียงพอ

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 : เสริมสร้างผลิตภัณฑ์ชุมชนให้ได้มาตรฐาน

เป้าประสงค์ : กลุ่มผลิตสินค้าของหมู่บ้าน มีมาตรฐานในการผลิตสินค้า

กลยุทธ์ 1) พัฒนาผลิตภัณฑ์ของหมู่บ้านและชุมชนให้มีคุณภาพ

2) ส่งเสริมและสนับสนุนการเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์

3) ส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการด้านการตลาด

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 : การสร้างสังคมให้เข้มแข็ง

เป้าประสงค์ : ให้หมู่บ้านมีการพัฒนาอย่างยั่งยืน

กลยุทธ์ 1) พัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กร หมู่บ้าน  
 และชุมชน รวมทั้งการสร้างเครือข่ายขององค์กรด้วยวิธีประชาธิปไตย

2) พัฒนาระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ  
 สิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

3) การประกวดและให้รางวัลแก่หมู่บ้านและชุมชนในโอกาส  
จัดกิจกรรมด้านต่างๆ อย่างต่อเนื่อง

7.2.5 นโยบายของคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี  
แถลงต่อรัฐสภา วันจันทร์ที่ 19 ธันวาคม 2551 ดังนี้

- 1) นโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรก
- 2) นโยบายความมั่นคงของรัฐ
- 3) นโยบายสังคมและคุณภาพชีวิต
- 4) นโยบายเศรษฐกิจ
- 5) นโยบายที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 6) นโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การวิจัย และนวัตกรรม
- 7) นโยบายการต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
- 8) นโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

รัฐบาลถือเป็นภารกิจที่สำคัญอย่างยิ่ง ที่จะต้องนำประเทศไทยให้รอดพ้นจาก  
วิกฤตเศรษฐกิจโลกที่กำลังเกิดขึ้นและพัฒนาไปสู่การเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน แก้ไขวิกฤตทาง  
สังคมที่มีความแตกแยกและพัฒนาให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี ยุติวิกฤตทางการเมืองและ  
ปฏิรูปการเมืองให้มีความมั่นคงตามแนวทางระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรง  
เป็นประมุข ในการนี้รัฐบาลจะดำเนินการให้บรรดากิจการดังกล่าวภายใต้แนวทางพื้นฐาน  
หลัก 4 ประการ คือ

หนึ่ง ปกป้องและเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ให้มีความมั่นคงในการเป็น  
ศูนย์รวมจิตใจและความรักสามัคคีของคนในชาติ และเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ไว้  
เหนือ ความขัดแย้งทุกรูปแบบ พร้อมทั้งดำเนินการทุกวิถีทางอย่างจริงจังเพื่อป้องกันมิให้มี  
การล่วงละเมิดพระบรมเดชานุภาพ

สอง สร้างความปรองดองสมานฉันท์ บนพื้นฐานของความถูกต้อง ยุติธรรม  
และการยอมรับของทุกภาคส่วน

สาม พัฒนาเศรษฐกิจ ให้ขยายตัวอย่างยั่งยืน และบรรเทาผลกระทบของภาวะ  
เศรษฐกิจที่ประชาชนจะประสบ

สี่ พัฒนาประชาธิปไตยและระบบการเมือง ให้มีความมั่นคง มีการปฏิบัติตาม  
กฎหมาย และบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาค เป็นธรรม และเป็นที่ยอมรับของสากล

## 7.2.6 นโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองโน

### 1) นโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐาน

1.1) การสร้างและบำรุงรักษาแหล่งน้ำ และชลประทาน โดยเพิ่มแหล่งน้ำ เพื่อใช้ในการอุปโภคบริโภค หรือเพื่อใช้ในการเกษตรให้ครอบคลุมอย่างทั่วถึง

1.2) แก้ไขปัญหาน้ำประปาที่ใช้ในการอุปโภค บริโภค และประสานงาน กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการ สร้างประปาหมู่บ้าน รวมทั้งการขยายเขตประปา

1.3) การสร้าง และบำรุงรักษาทางบก และทางเชื่อมระหว่างหมู่บ้านพร้อม ทั้งจะปรับปรุงถนนที่ได้รับการถ่ายโอนจากหน่วยงานต่างๆ ถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก ถนนลาดยาง หรือถนนลูกรังอัดปรับเกรด ให้มีสภาพดีขึ้น สามารถอำนวยความสะดวกในการสัญจรไปมาให้มีความสะดวกและดีขึ้น

1.4) ให้การสนับสนุนด้านเทคนิค วิชาการเครื่องมือ เครื่องจักรกล รวมถึง บุคลากรในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาคโครงสร้างพื้นฐานให้กับหมู่บ้านในพื้นที่ตำบล หนองโน

1.5) ขยายเขตไฟฟ้า ตามสภาพพื้นที่ให้ครอบคลุมทั่วถึง

1.6) ติดตั้งโคมไฟ และซ่อมแซมปรับปรุงไฟสาธารณะริมถนน ในเขต พื้นที่ของตำบลหนองโน

### 2) นโยบาย ด้านเศรษฐกิจ

2.1) สนับสนุนการลงทุนและพาณิชย์กรรม การค้า และจัดให้มีศูนย์ อุตสาหกรรมขนาดย่อม การจำหน่ายสินค้าผลิตภัณฑ์พื้นบ้าน การลงทุนอุตสาหกรรม ในครัวเรือน หรืออุตสาหกรรมขนาดย่อม

2.2) สนับสนุนส่งเสริมการทำเกษตรกรรมแบบผสมผสาน และ เกษตรอินทรีย์ รวมถึงขบวนการเรียนรู้แก่เกษตรกร

2.3) ส่งเสริมอาชีพและพัฒนาฝีมือแรงงาน และเพิ่มรายได้ให้กับ ประชาชน โดยยึดหลักเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริ

2.4) ส่งเสริมให้ประชาชนได้นำภูมิปัญญาของท้องถิ่นมาใช้ให้เกิด ประโยชน์ในการเพิ่มรายได้ให้กับประชาชนในท้องถิ่น

3) นโยบายด้านสังคม การศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม สาธารณสุขและการกีฬา  
องค์การบริหารส่วนตำบลหนองโน สนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชน  
ได้รับโอกาสเท่าเทียมกันที่จะเรียนรู้และฝึกอบรมได้ตลอดชีวิต และมีปัญญาเป็นทุนไว้สร้าง  
งานและรายได้ โดยยึดหลักการศึกษาสรางชาติ สรางคนและสรางงานดังนี้

ขยายศักยภาพในแผนงาน โครงการ ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยมุ่ง  
ผลสัมฤทธิ์เพื่อเป็นการพัฒนาพร้อมยกระดับ คุณภาพชีวิต และความเป็นอยู่ของชาวตำบล  
หนองโนให้ดีขึ้น ในด้านสังคมสงเคราะห์ให้แก่เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

3.1) การส่งเสริมจารีตประเพณี วัฒนธรรมให้เป็นเอกลักษณ์ที่โดดเด่น  
ของชาวตำบลหนองโน เช่นงานประเพณีลอยกระทง งานประเพณีสงกรานต์ ฯลฯ เป็นต้น

3.2) ส่งเสริมและ สนับสนุนศิลปวัฒนธรรม ศิลปวัตถุ และ โบราณสถาน  
ให้เป็นแหล่งเรียนรู้และแหล่งรายได้ ของประชาชน

3.3) ส่งเสริมสนับสนุนให้เด็กและเยาวชนได้ศึกษาอบรมและเรียนรู้  
ศาสนาและต่างๆ รวมกัน

3.4) สนับสนุนการศึกษาแก่เด็กนักเรียนที่ยากจน และด้อยโอกาส และ  
ประชาชนทั่วไป

3.5) สนับสนุน วัสดุ อุปกรณ์ สื่อการเรียนการสอนเพื่อการศึกษา ให้แก่  
โรงเรียนในเขตพื้นที่

3.6) สนับสนุน และส่งเสริมให้ประชาชนในตำบลหนองโน มีความรู้  
เกี่ยวกับโรคภัยไข้เจ็บต่างๆ สามารถปฐมพยาบาลเบื้องต้นได้

3.7) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนในตำบลหนองโน ออกกำลังกาย  
อย่างสม่ำเสมอ มีสุขภาพร่างกายสมบูรณ์แข็งแรง

#### 4) นโยบายด้านการบริหารและการจัดการ

การบริหาร การจัดการอย่างมีคุณภาพเป็นเรื่องสำคัญ เป็นหัวใจของการ  
ทำงานให้สำเร็จไม่ว่าจะเป็นเรื่อง งบประมาณต่างๆ ที่จะนำมาพัฒนาตำบลหนองโน  
ให้เจริญก้าวหน้าต่อไปในอนาคต เช่น

4.1) การบริหาร งบประมาณให้มีประสิทธิภาพและเอื้อประ โยชน์ต่อ  
พี่น้องชาวตำบลหนองโน

4.2) การบริหาร ในด้านการบริการต้องประทับใจทั้งผู้มารับบริการ และ  
ผู้ให้บริการอย่างพอใจ

### 7.3 วิสัยทัศน์ พันธกิจและจุดมุ่งหมายการพัฒนางานองค์การบริหารส่วนตำบล

#### หนองโน

##### 1) วิสัยทัศน์

“การคมนาคมสะดวก เศรษฐกิจดี มีการศึกษา พละนาามัยสมบูรณ์”

##### 2) พันธกิจ

2.1) พัฒนาคุณภาพชีวิตและสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐาน เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ให้เทียบเท่าชุมชนเมือง

2.2) พัฒนาอาชีพให้มั่นคง เกษตรกรรมที่ยั่งยืน เพื่อให้คนในชุมชน พอมีพอกินมีการรวมกลุ่มอาชีพในชุมชน

2.3) พัฒนาให้เป็นชุมชนแห่งการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดไป

2.4) พัฒนาด้านสุขภาพความเป็นอยู่ของประชาชน ให้มีความสามารถในการ ป้องกันรักษาตนเอง ทั้งทางร่างกายและจิตใจ

2.5) พัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สมดุล คนอยู่ร่วมกับป่าได้

##### 3) จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา

3.1) เพื่อยกระดับความเป็นอยู่และสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานให้แก่ ประชาชนในท้องถิ่น เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์

3.2) เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีอาชีพที่มั่นคง พัฒนากลุ่มอาชีพการเกษตร ปลอดภัย และส่งเสริมอาชีพใหม่ให้ประชาชนมีรายได้ มีความเป็นอยู่ที่ดี มีความสุข พอเพียงต่อการดำรงชีวิตในสังคม

3.3) เพื่อส่งเสริมคุณภาพของบุคคลในด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สติปัญญา เพิ่มประสิทธิภาพให้สังคมมีความเข้มแข็ง มีการศึกษาที่ดี

3.4) เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนตระหนักในการรักษาสุขภาพอนามัย ส่งเสริม การออกกำลังกายให้มีสุขภาพที่แข็งแรง สามารถเป็นภูมิคุ้มกันโรคต่าง ๆ และแก้ไขควบคุม โรคในชุมชนได้

3.5) เพื่ออนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รักษาคุณภาพ สังคม

3.6) เพื่อสนับสนุนองค์การบริหารส่วนตำบลสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนบนพื้นฐาน ของความโปร่งใสและยุติธรรม

7.4 ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองโน  
องค์การบริหารส่วนตำบลหนองโน อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัด  
มหาสารคาม ได้แบ่งกรอบการจัดบริการสาธารณะเพื่อพัฒนาท้องถิ่น ออกเป็น  
6 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

7.4.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค  
ประกอบด้วย

- 1) แนวทางพัฒนาด้านคมนาคม
- 2) แนวทางพัฒนาแหล่งน้ำ
- 3) แนวทางพัฒนาระบบไฟฟ้า
- 4) แนวทางพัฒนาระบบประปา

7.4.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ ประกอบด้วย

- 1) แนวทางพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ
- 2) แนวทางพัฒนาด้วยปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง
- 3) แนวทางพัฒนาส่งเสริมเกษตรกรรมและเทคโนโลยีการเกษตร

7.4.3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรมประเพณีและ  
ภูมิปัญญาท้องถิ่น ประกอบด้วย

- 1) แนวทางพัฒนาระบบการเรียนรู้และการศึกษา
- 2) แนวทางพัฒนา กิจกรรมทางศาสนา ประเพณี วัฒนธรรมและ  
ภูมิปัญญาท้องถิ่น

3) แนวทางพัฒนาการเพิ่มช่องทางในการรับรู้ข่าวสารให้แก่ประชาชน

7.4.4 ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย

- 1) แนวทางพัฒนาส่งเสริมให้ประชาชนมีสุขภาพชีวิตที่ดี
- 2) แนวทางพัฒนาด้านการป้องกันและควบคุมโรค
- 3) แนวทางพัฒนาการบำบัดและจัดเก็บขยะและสิ่งปฏิกูล
- 4) แนวทางพัฒนาส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม

7.4.5. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านคนและสังคม ประกอบด้วย

- 1) แนวทางพัฒนาด้านการเสริมสร้างชุมชนเข้มแข็ง
- 2) แนวทางพัฒนาความปลอดภัยด้านชีวิตและทรัพย์สิน



- 3) แนวทางพัฒนาด้านส่งเสริมสวัสดิการสังคม
- 4) แนวทางพัฒนาด้านการส่งเสริมการกีฬาและนันทนาการ

#### 7.4.6 ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการเมืองและการบริหารจัดการ

ประกอบด้วย

- 1) แนวทางพัฒนาด้านส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง
- 2) แนวทางพัฒนาด้านการบริหาร การจัดการและเพิ่มประสิทธิภาพ

การปฏิบัติราชการ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วิสูตร จงชวนิชย์ (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลบรบือ ต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลบรบือ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม พบว่า

1) ประชาชนมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลบรบือ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ และด้านการบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น ประชาชนเห็นด้วยในระดับมาก ส่วนด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการพัฒนาทางบกและทางน้ำ ด้านรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการศึกษา ด้านการส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการและด้านการปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ของเทศบาล ตามกฎหมายและนโยบายของรัฐประชาชนเห็นด้วยในระดับปานกลาง

2) ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษาและอาชีพต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลบรบือ ทั้งโดยรวมและรายด้านทั้ง 9 ด้าน ไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

พิชัย วัฒนภักดีกุล (2549 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัย พบว่า

1) การดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมมีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้านมีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก 5 ด้าน คือ ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญา

ท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และ ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 3 ด้าน คือ ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางเดินสาธารณะ และการกำจัดขยะมูลฝอย ด้านการส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชนและผู้สูงอายุ และด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2. ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของคณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน เกี่ยวกับการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมพบว่า นายกององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม ไม่แตกต่างกัน แต่เมื่อเปรียบเทียบเป็นรายด้าน พบว่า นายกององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาระดับประถมศึกษา มีความคิดเห็นว่างองค์การบริหารส่วนตำบล มีการดำเนินงานด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก น้อยกว่า ความคิดเห็นของนายกององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย อนุปริญญาและระดับปริญญาตรีขึ้นไป อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นไม่แตกต่างกัน

เฉลิมชัย ภูแล่นหยูด (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์ ต่อการดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษาพบว่า โดยรวมอยู่ในระดับมาก และจำแนกเป็นรายด้านพบว่ามีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก 5 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย คือ ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ รองลงมาคือ ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ด้านป้องกันและระงับโรคติดต่อ และด้านการป้องกันบรรเทาสาธารณภัย การดำเนินการระดับปานกลาง 3 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย คือ ด้านการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล รองลงมามีค่าเฉลี่ยเท่ากันสองด้าน คือ ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกทางน้ำและด้านการคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ชุติมา รักษาพล (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบสุขภาพของเทศบาลตำบลท่าพระ อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น พบว่า

1) ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบสุขภาพของเทศบาลตำบลท่าพระ อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น โดยรวมมีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกรายด้านมีการดำเนินการอยู่ในระดับมากที่สุด 4 ด้าน เรียงลำดับจากมากไปน้อยคือ ด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ด้านการพัฒนาการเมืองและการบริหาร ด้านพัฒนาเศรษฐกิจ และด้านการพัฒนาสังคม

2) การเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชน ที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ สถานภาพในชุมชน และระยะเวลาอาศัยอยู่ในเขตเทศบาลตำบลท่าพระ แตกต่างกันไปพบว่าความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบสุขภาพของเทศบาลตำบลท่าพระ อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น ไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05 และประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ สถานภาพในชุมชน และระยะเวลาอาศัยอยู่ในเขตเทศบาลตำบลท่าพระ แตกต่างกันไป มีความคิดเห็นแตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

เด่นดวง สุบุตรดี (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม พบว่า โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และจำแนกเป็นรายด้าน พบว่ามีการดำเนินงานอยู่ในระดับมากที่สุด จำนวน 1 ด้าน คือ ด้านการบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 7 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยมากไปน้อยคือ ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ รongลงมาคือด้านการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ด้านการให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรมด้านป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และด้านการจัดการให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของ คณะกรรมการชุมชนที่มีเพศ ระดับการศึกษาและอาชีพแตกต่างกัน พบว่า โดยรวมทุกด้าน ไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

ทวีศักดิ์ ปึกษา (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง

จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า อยู่ในระดับมาก 5 ด้าน ได้แก่ด้านการป้องกันโรค และระงับโรคติดต่อ ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและ วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ด้านการ คุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการจัดให้มีและ บำรุงรักษาทางน้ำและทางบก และระดับปานกลาง 2 ด้าน ได้แก่ ด้านการส่งเสริมการ พัฒนาเด็ก สตรี เยาวชน ผู้สูงอายุ ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและ ที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

จารุณี พิมพ์จำปา (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชน ที่มีต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคู่ง อำเภอมือ จังหวัดยโสธร พบว่า

1) ระดับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานขององค์การบริหาร ส่วนตำบลคู่ง อำเภอมือ จังหวัดยโสธร โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง จำแนกรายด้าน พบว่าความคิดเห็นระดับมาก 2 ด้าน เรียงลำดับจากมากไปน้อย คือ ด้านการส่งเสริม การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ด้านการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย ระดับความคิดเห็นปานกลาง 3 ด้าน เรียงลำดับจากมากไปน้อยคือ ด้านการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่ สาธารณะรวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ระดับความคิดเห็นน้อย 4 ด้าน เรียงลำดับ จากมากไปน้อย คือ ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและ วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ด้านการจัดให้มีและ บำรุงรักษาทางน้ำและทางบกและด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2) ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานของ องค์การบริหารส่วนตำบลคู่ง อำเภอมือ จังหวัดยโสธร จำแนกตามอายุ ไม่แตกต่างกัน ทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนจำแนกตามระดับการศึกษา ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณ ภัย ระดับการศึกษาประถมศึกษา มีความคิดเห็นแตกต่างกันกับระดับศึกษามัธยมศึกษา หรือเทียบเท่าทางสถิติที่ระดับ .05 โดยระดับการศึกษาประถมศึกษา มีความคิดเห็นมากกว่า ระดับศึกษามัธยมศึกษาหรือเทียบเท่า

จิตรลัดดา ถิ่นสำราญ (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของ ประชาชนต่อการดำเนินงานตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อ อำเภอ ศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย พบว่า

1) ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อ อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่า ทุกด้านมีความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อ อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย อยู่ในระดับมาก

2) การเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อ อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย ที่จำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษาและอาชีพนั้น พบว่าประชาชนที่มีอาชีพแตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อ อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษาที่แตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อ อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย ไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

ประเสริฐศักดิ์ บุตรสา (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องความสอดคล้องของการจัดบริการสาธารณะกับความต้องการของประชาชน กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเก่า อำเภอพานทอง จังหวัดชลบุรี พบว่าการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเก่า ไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ โดยบริการสาธารณะที่ประชาชนมีความต้องการมากที่สุดเป็นอันดับแรกคือ บริการสาธารณะด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ส่งเสริมสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินในชุมชน แต่บริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเก่าได้จัดทำมากที่สุดเป็นอันดับแรกคือ บริการสาธารณะด้านการศึกษาและพัฒนาคุณภาพชีวิต ส่งเสริมอาชีพ การลงทุน การจ้างงานและสร้างรายได้โดยมีมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะ โดยรวมทั้งหมคอยู่ในระดับปานกลาง

วิริสรา มีชัย (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลตำบลหนองหิน อำเภอหนองจุงศรี จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า โดยรวมอยู่ในระดับมากและจำแนกเป็นรายด้าน พบว่ามี การดำเนินงานอยู่ในระดับมาก จำนวน 5 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยมากไปน้อย คือ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน รองลงมา คือการสร้างชุมชนปลอดภัยเสพติด ลดอาชญากรรม ด้านการศึกษาเสริมสร้างคุณภาพชีวิต ด้านการส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและ

ภูมิปัญญาท้องถิ่นและด้านการพัฒนาการเมืองการบริหาร มีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 3 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยมากไปน้อย คือด้านการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง รองลงมาคือด้านการพัฒนาสวัสดิการทางสังคมและด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

นุฎล ผ่องทอง (2552 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม พบว่า

1) ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อยคือ ด้านการศึกษา ศิลปวัฒนธรรม ประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการเมืองการบริหารจัดการ ด้านเศรษฐกิจ ด้านคุณภาพชีวิตและคุณภาพสังคม

2) ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนที่มีเพศ ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านและหมู่บ้านที่อาศัยแตกต่างกัน มีความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม พบว่าไม่แตกต่างกัน

ต่อสกุล เกียรติเจริญ (2552 : บทคัดย่อ) ที่ได้ศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองกุง อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม พบว่า

1) ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองกุง อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่า อยู่ในระดับมาก 2 ด้านเรียงลำดับจากมากไปน้อยคือ การพัฒนาการเมืองการบริหาร และด้านการพัฒนาการศึกษาวัฒนธรรมและนันทนาการ และอยู่ในระดับปานกลาง 5 ด้าน คือด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการพัฒนาสังคม ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ และด้านการพัฒนาสาธารณสุข

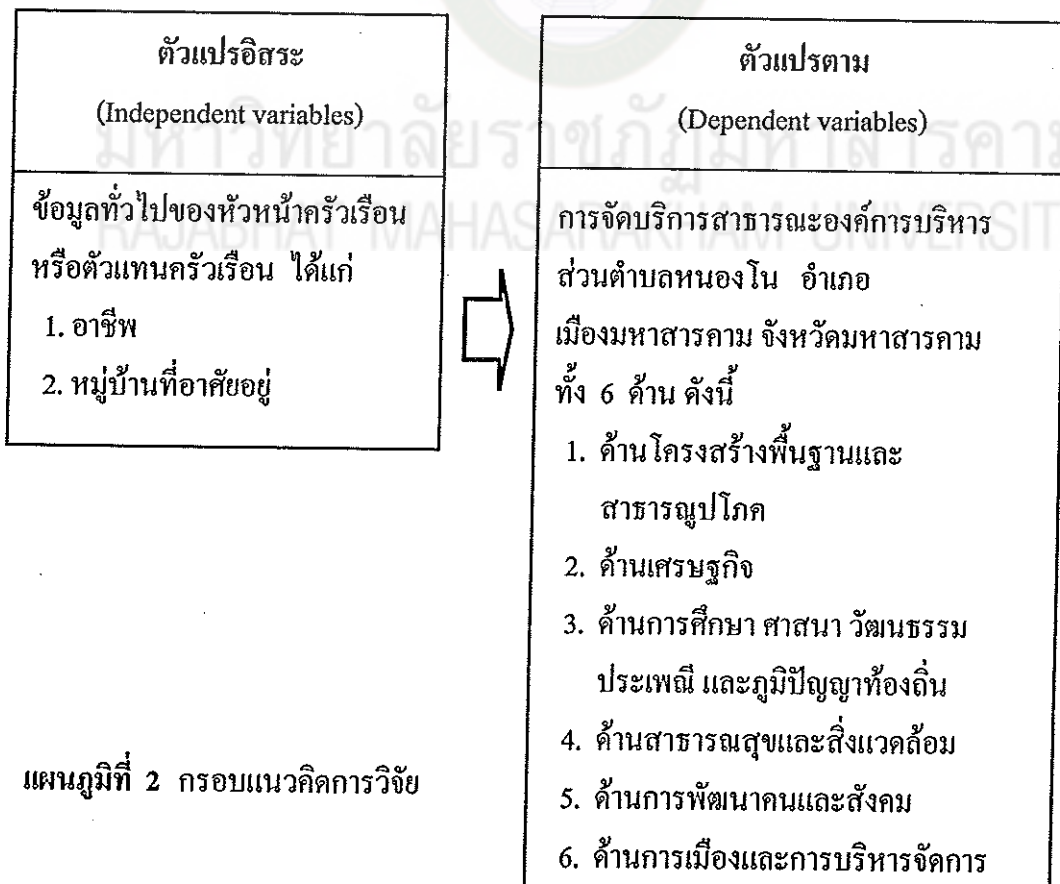
2) ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองกุง อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม ที่มีระดับการศึกษาและอาชีพแตกต่างกัน โดยรวมและรายด้านทุกด้าน

ไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

จากผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องสรุปได้ว่าการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ มีระดับการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลางและเมื่อจำแนกเป็นรายด้านตามอำนาจหน้าที่พบว่า มีระดับการดำเนินงานอยู่ในระดับมากในบางด้านและอยู่ในระดับปานกลางบางด้าน ด้านที่ปรากฏอยู่ในระดับมากส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับ ด้านการบำรุงรักษา ศิลปะ จารีต ประเพณี วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นและระดับปานกลางส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับ ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ

### กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยสรุปเพื่อนำมาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการจัดบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองโน อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม โดยกำหนดกรอบตามยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองโน จำนวน 6 ด้าน ดังแผนภูมิที่ 2 กรอบแนวคิดการวิจัย (องค์การบริหารส่วนตำบลหนองโน. 2553 : 73)



แผนภูมิที่ 2 กรอบแนวคิดการวิจัย