

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาศึกษาความคิดเห็นของกำนันและผู้ใหญ่บ้านที่มีต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ ในครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับผลกระทบ ที่เกิดจากการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในด้านการบริหาร บริการ อำนาจ ภาวะผู้นำ ผลประโยชน์รายได้ และค้นคว้างานวิจัยต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัย ครั้งนี้ตามลำดับต่อไปนี้

1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
4. การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล
5. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
6. แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ
7. การปกครองท้องถิ่น
8. บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน
9. บริบทอำเภอเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์
10. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น

ความหมายของความคิดเห็น

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาความคิดเห็นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มีต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ ผู้วิจัยได้ศึกษาความหมายของความคิดเห็นเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา ซึ่งได้มีผู้กล่าวถึงความหมายของความคิดเห็น ดังนี้ นพมาศ ชีรเวทิน (2539:99) กล่าวว่าความคิดเห็นนั้นถูกจัดว่าเป็นส่วนที่มนุษย์ได้แสดงออกมาโดยการพูดหรือการเขียน มนุษย์นั้นพูดจริงจากใจ พูดตามสังคมหรือพูดเพื่อเอาใจผู้ฟังก็ตาม แต่เมื่อพูดหรือเขียนไปแล้วก็ทำให้เกิดผลได้ คนส่วนใหญ่มักถือว่าสิ่งที่มนุษย์แสดงออกมานั้น เป็นสิ่งที่สะท้อนถึงความในใจด้วยเหตุนี้จึงนิยมกันมากที่จะสำรวจความคิดเห็นต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดหรือ

เรียกว่าการสำรวจประชามติ (Polling) จึงอาจกล่าวได้ว่าการหั่งประชามติเป็นเครื่องมือสำคัญทางวิชาการที่ใช้ศึกษาและสำรวจการแสดงออกทางความคิดเห็นในปัจจุบัน

ลาวัณย์ จักรานูวัฒน์ (2540:9) ได้ให้ความหมายของคำว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อหรือการลงความเห็นที่ไม่ได้เป็นความรู้สึกอันแท้จริง แต่ในบางครั้งความคิดเห็นในบางสิ่งบางอย่างอาจเป็นจริงได้

ชยากร เทชะบำรุง (2544:6) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกถึงเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะความคิดเห็นจะเกี่ยวข้องกับทัศนคติและค่านิยม โดยเป็นเรื่องราวที่เกี่ยวกับจิตลักษณะของบุคคลหรือสังคม ค่านิยมเป็นเรื่องราวทางจิตอย่างกว้างๆ ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

จากความหมายต่างๆ ข้างต้น สรุปได้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกทางอารมณ์ ความรู้สึก การยอมรับหรือไม่ยอมรับ การเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่เกิดขึ้นด้วยการพูด เขียนหรือสื่อสารให้บุคคลอื่นได้รับรู้โดยอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ ค่านิยม และสภาพแวดล้อม ตลอดจนอารมณ์ความรู้สึกของบุคคลนั้นเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดปฏิกิริยาตอบสนอง ซึ่งความคิดเห็นของแต่ละบุคคลอาจจะเป็นที่ยอมรับหรือปฏิเสธจากบุคคลอื่นก็ได้ ทั้งนี้ความคิดเห็น ยังสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลาและสภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่

ความสำคัญของความคิดเห็น

ความสำคัญของความคิดเห็นเป็นการศึกษาหาความรู้สึกของบุคคล กลุ่มคน ที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งแต่ละคนจะแสดงความเชื่อและความรู้สึกใด ๆ ออกมาโดยการพูด การเขียน เป็นต้น และได้มีนักวิชาการกล่าวถึงและอธิบายไว้อย่างกว้างขวาง ดังนี้

โยธิน ศันสนยุทธ และคณะ (2546: 46; อ้างถึงใน ชยากร เทชะบำรุง. 2544 : 7)

กล่าวว่าการศึกษาคำความคิดเห็นมีความสำคัญและเป็นประโยชน์อย่างมาก เพราะทำให้เราทราบความต้องการของบุคคลต่างๆ ในสังคมสะท้อนให้เห็นพฤติกรรมของผู้กระทำว่าดีหรือไม่คืออย่างไรจากความคิดเห็นของผู้ได้รับประโยชน์ เพื่อให้ผู้กระทำได้ทำการปรับปรุงพฤติกรรมทัศนคติของผู้กระทำให้ดีกว่าเดิม ตัวอย่างที่เห็น ได้ง่าย เช่น กิจการค้าของบริษัทเอกชน โดยเฉพาะสถานีโทรทัศน์จะสอบถามความคิดเห็นของผู้ชมรายการต่อรายการ โทรทัศน์ต่างๆ อยู่เสมอเพื่อจะได้นำมาปรับปรุงแก้ไขให้ดีกว่าเดิม

โทมัส (Thomas.1971:12; อ้างถึงใน กนกศักดิ์ แสงเงินอ่อน. 2544:30) กล่าวว่าความคิดเห็น โดยทั่วไป ต้องมีองค์ประกอบ 3 อย่าง คือ บุคคลที่ถูกวัด สิ่งเร้า และมีการตอบสนองซึ่งจะออกมาเป็นระดับสูง ต่ำ มาก น้อย วิธีวัดความคิดเห็นโดยมากจะใช้การตอบแบบสอบถามและการสัมภาษณ์

เบสท์ (Best.1997:28; อ้างถึงใน สุกิจ เหลืองสกุลไทย. 2544:6) ได้เสนอแนะว่าวิธีที่ง่ายที่สุดในการจะบอกถึงความคิดเห็นก็คือการแสดงให้เห็นถึงจำนวนร้อยละของคำตอบในแต่ละข้อความ เพราะจะทำให้เห็นว่าความคิดเห็นจะออกมาในลักษณะเช่นไร ก็ได้สามารถทำตามความคิดเห็นเหล่านั้นได้ หรือในการวางนโยบายใดๆ ก็ตาม ความคิดเห็นที่วัดออกมาได้จะทำให้ผู้บริหารเห็นสมควรหรือไม่ในการที่จะดำเนินนโยบายหรือล้มเลิกไป

จากแนวความคิดเกี่ยวกับความคิดเห็นที่กล่าวมาอาจสรุปได้ว่า ความคิดเห็นมีองค์ประกอบ 3 อย่างคือ บุคคลที่ถูกวัดสิ่งเร้า และมีการตอบสนองซึ่งแสดงให้เห็นถึงจำนวนร้อยละของคำตอบ ในแต่ละข้อความ ซึ่งสะท้อนให้เห็นพฤติกรรมของผู้กระทำว่าดีหรือไม่ดีเพื่อให้ผู้กระทำได้ทำการปรับปรุงพฤติกรรมของผู้ถูกกระทำให้ดีกว่าเดิม

ประเภทของความคิดเห็น

นอกจากสภาวะความพร้อมที่จะตอบสนองต่อสถานการณ์หนึ่งๆ แล้ว หากเกิดสิ่งเร้าขึ้นกับตัวบุคคล ซึ่งคุณลักษณะบางประการที่นักวิชาการให้ความเห็นว่า เป็นคุณลักษณะที่น่าสนใจศึกษาเนื่องจากมีส่วนเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมต่างๆ ของบุคคล มีนักวิชาการจำแนกประเภทของความคิดเห็น ดังนี้

เรมเมอร์ (Remmer. 1996 : 47) จำแนกความคิดเห็นเป็น 2 ประเภทคือ

1. ความคิดเห็นเชิงบวกสุด-เชิงลบสุด (Extreme Opinion) เป็นความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ ซึ่งสามารถทราบทิศทางได้ ซึ่งทางบวก ได้แก่ ความรักหลงและทางลบ ได้แก่ ความรังเกียจ โดยความคิดเห็นนี้รุนแรง และเปลี่ยนแปลงได้ยาก

2. ความคิดเห็นจากความรู้ความเข้าใจ (Cognitive Contents) การมีความคิดเห็นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดยมีพื้นฐานจากความรู้ความเข้าใจถึงนั้น เช่น ความรู้ความเข้าใจในทางที่ดี ได้แก่ ชอบยอมรับ เห็นด้วย ความรู้ความเข้าใจในทางที่ไม่ดี ได้แก่ ไม่ชอบ รังเกียจ ไม่เห็นด้วย เป็นต้น

จารุวรรณ เศรษฐสุนทิ (2550 : 8) จำแนกความคิดเห็นเป็น 2 ประเภทคือ

1. การคิด โดยไม่ต้องมีจุดหมาย (Undirected Thinking) หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าความคิดต่อเนื่อง (Associative Thinking) การคิดแบบเชื่อมโยงเป็นความคิดที่ไม่มีจุดหมายเป็นอิสระจากการถูกกำหนดด้วยเงื่อนไขภายนอก เช่น การฝัน การจินตนาการ การหาเหตุผลเข้าข้างตนเอง เป็นต้น

2. การคิดอย่างมีจุดหมาย (The Goal - Directed Thinking) เป็นการคิดที่มักมีบทสรุปหลังจากที่คิดเสร็จ หรือเมื่อต้องการหาคำตอบในวิถีทางที่สมเหตุสมผลในการแก้ไขปัญหา การคิดแบบนี้มีเป้าหมายที่ชัดเจน เช่น การวิเคราะห์การคิดสร้างสรรค์ เป็นต้น

จากข้อความข้างต้นสรุปได้ว่า ความคิดเห็นสามารถเกิดจากการเรียนรู้เข้าใจในสิ่งต่างๆ ที่ได้พบเห็นในชีวิตประจำวัน หรือมาจากประสบการณ์ที่เกิดจากสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่มีผลต่อจิตใจและความคิดประเภทของความคิดเห็นสามารถแบ่งได้ทั้งในทางที่ดี ได้แก่ การยอมรับและในทางที่ไม่ดี ได้แก่ การปฏิเสธอาจมีระดับความคิดเห็นในระดับธรรมดาและรุนแรง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความรู้สึกรู้สึกนึกคิดของผู้นั้น

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

การแสดงความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคล ซึ่งความคิดเห็นของแต่ละบุคคลคือเรื่องใดเรื่องหนึ่งแม้เป็นเรื่องเดียวกัน ไม่จำเป็นต้องเหมือนกันเสมอไปและอาจแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับมาจนมีอิทธิพลต่อการแสดงความคิดเห็น ซึ่งได้มีผู้กล่าวถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ดังนี้

ศักดิ์ สุนทรเสณี (2531: 4) สรุปว่า การก่อตัวของความคิดเห็นไปในทิศทางใดเป็นผลสืบเนื่องมาจากเงื่อนไข 4 ประการ ได้แก่

1. กระบวนการเรียนรู้ที่สะสมเพิ่มพูนขึ้น โดยเป็นการบูรณาการองค์ความรู้รวมเข้าด้วยกัน เช่น จากครอบครัว โรงเรียน เพื่อน เป็นต้น
2. ประสบการณ์ส่วนตัว เนื่องจากมนุษย์ต่างมีประสบการณ์ที่แตกต่างกันออกไปซึ่งการสั่งสมของประสบการณ์ทั้งทางตรงและทางอ้อมจะก่อให้เกิดการสร้างรูปแบบเป็นของตนเอง ดังนั้นความคิดเห็นบางอย่างจึงเป็นเรื่องเฉพาะแต่ละบุคคล ที่พัฒนาไปตามวัฏจักรชีวิต
3. การเลียนแบบ การถ่ายทอดความคิดเห็นของคนบางคนได้มาจากการเลียนแบบความคิดเห็นของคนอื่นที่ตนเองเกิดความพอใจ สรรพชา ชื่นชอบ เช่น ครอบครัว อาจารย์ คารานักการเมือง หรือบุคคลสำคัญ เป็นต้น
4. อิทธิพลของกลุ่มสังคม การอยู่ร่วมในสังคมก่อให้เกิดการน้อมรับเอาความคิดเห็นของกลุ่มมาเป็นของตน ซึ่งอาจเป็นทั้งการยอมรับโดยสมัครใจหรือการยอมรับแบบจำยอม เพื่อมิให้เป็นการขัดหรือฝืนกระแสสังคมได้ทั้งนั้น ซึ่งกลุ่มสังคมที่มีอิทธิพลต่อมนุษย์อย่างมาก ได้แก่ กลุ่มศาสนา กลุ่มวัฒนธรรม สถาบันต่างๆ เป็นต้น

ออสแคมป์ (Oskamp, 1977 ; อ้างถึงใน สุนันทา อ่อนรัมย์, 2548 : 14) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเกิดความคิดเห็น ดังนี้คือ

1. ปัจจัยทางพันธุกรรมและสรีระ คือ อวัยวะต่างๆ ของบุคคลที่ใช้รับความรู้ ความคิดปกติของอวัยวะ ความบกพร่องของอวัยวะสัมผัส ซึ่งมีผลต่อความคิดเห็นไม่คิดต่อบุคคลภายนอก ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล คือ บุคคลได้ประสบการณ์ด้วยตนเอง การกระทำด้วยตนเองหรือได้พบเห็น ทำให้บุคคลมีความฝังใจและเกิดความคิดต่อประสบการณ์เหล่านั้นต่างกัน

2. อิทธิพลของผู้ปกครอง คือ เมื่อเป็นเด็กผู้ปกครองจะเป็นผู้ใกล้ชิด และให้ข้อมูลแก่เด็กได้มาก ซึ่งจะมีผลต่อพฤติกรรมและความคิดเห็นของเด็กด้วย

3. ทักษะ และความคิดเห็นของกลุ่ม คือ เมื่อบุคคลเจริญเติบโตย่อมจะต้องมีกลุ่มและสังคม ดังนั้นความคิดเห็นของกลุ่มเพื่อน กลุ่มอ้างอิง หรือการอบรมสั่งสอนของโรงเรียน หน่วยงานที่มีความคิดเห็นเหมือนกันหรือแตกต่างกัน ย่อมมีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลด้วย

4. สื่อมวลชน คือ สื่อต่าง ๆ ที่เข้ามามีบทบาทในชีวิตประจำวันของคนเรา ดังนั้นสื่อเหล่านี้ซึ่งได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ นิตยสาร จึงเป็นปัจจัยอันหนึ่งที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคล

ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่าความคิดเห็นมีความหมายใกล้เคียงกันกับทัศนคติมาก ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ เป็นการแสดงออกทางด้านความรู้สึกเป็นคำพูด การเขียนที่มีลักษณะเป็นการลงมติหรือการตีความ โดยอาศัยความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อม ซึ่งอาจเป็นลักษณะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย ความคิดเห็นอาจจะไม่ได้รับการยอมรับจากบุคคลอื่น ๆ ก็ได้

วิธีวัดความคิดเห็น

สำหรับการวัดความคิดเห็นนั้น ได้มีผู้ทำวิจัยและออกแบบเครื่องมือที่ใช้ในการวัดความคิดเห็น ไว้หลายอย่างตามความเหมาะสมของเนื้อหาที่ทำการศึกษา ดังต่อไปนี้

ไพศาล หวังพานิช (2531: 152) ได้กล่าวไว้ว่า การวัดความคิดเห็นหรือเจตคติต้องยอมรับข้อตกลงเบื้องต้นดังนี้

1. เจตคติมีลักษณะคงเส้นคงวาอยู่ในช่วงเวลาหนึ่ง นั่นคือ ความรู้สึกนึกคิดของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ไม่ได้เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จะมีช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งที่มีความรู้สึกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งซึ่งสามารถวัดได้

2. เจตคติของบุคคลไม่สามารถวัดหรือสังเกตได้โดยตรง การวัดจะเป็นการวัดทางอ้อมโดยวัดจากแนวโน้มที่บุคคลจะแสดงออกหรือปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ

3. เจตคตินอกจากจะแสดงออกในรูปของความรู้สึกนึกคิด เช่น การสนับสนุนหรือคัดค้านยังมีขนาดหรือปริมาณของความรู้สึกด้วย ดังนั้นในการวัดทัศนคตินอกจากจะทำให้ทราบทิศทางแล้วยังสามารถบอกระดับความมากน้อยได้ด้วย

การวัดความคิดเห็นสามารถกระทำได้หลายรูปแบบ โดยรูปแบบที่เป็นที่นิยมในปัจจุบันมีด้วยกัน 4 วิธี (พรเพ็ญ เพชรสุขศิริ. 2531: 3) คือ

1. วิธีของเทอร์สโตน (Thurston's Method) เป็นวิธีการสร้างมาตรวัดออกเป็นปริมาณแล้วเปรียบเทียบตำแหน่งของความคิดเห็น หรือทัศนคติไปในทางเดียวกัน และเสมือนว่าเป็นสเกลที่มีช่วงห่างเท่ากัน (Equal-Appearing Intervals)

2. วิธีของกัตต์แมน (Guttman's Scale) เป็นวิธีวัดทัศนคติหรือความคิดเห็นในแนวเดียวกัน และสามารถจัดอันดับสูง-ต่ำ แบบเปรียบเทียบกันและกันได้ จากอันดับต่ำสุดถึงสูงสุดได้ และแสดงถึงการสะสมของความคิดเห็น

3. วิธีจำแนกความแตกต่างในการตีความ (Semantic Differential Scale: S-D Scale) เป็นวิธีวัดทัศนคติหรือความคิดเห็น 7 ระดับ (Seven-point Scale) โดยแบ่งเป็นช่วงๆ ตั้งแต่ด้าน ซ้ายสุดของสเกลกำหนดให้เป็นค่าเชิงบวกสุด ด้านขวาสุดของสเกลกำหนดให้เป็นค่าลบสุด ซึ่งอาศัยคู่คำคุณศัพท์ที่มีความหมายตรงกันข้าม (Bipolar Adjective) เช่น ดี-เลว ขยัน-ขี้เกียจ เป็นต้น

4. วิธีของลิเคิร์ต (Likert's Method) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดทัศนคติ และความคิดเห็นที่นิยมแพร่หลายเพราะเป็นวิธีสร้างมาตรวัดที่ง่าย ประหยัดเวลา ผู้ตอบสามารถแสดงทัศนคติในทางชอบหรือไม่ชอบโดยจัดอันดับความชอบหรือความไม่ชอบ ซึ่งอาจมีคำตอบให้เลือก 5 หรือ 4 คำตอบและให้คะแนน 5, 4, 3, 2, 1 หรือ +2, +1, 0, -1, -2 ตามลำดับ ซึ่งการใช้แบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็น นิยมระบุให้ผู้แสดงความคิดเห็นตอบว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนดให้ซึ่งแบ่งน้ำหนักความคิดเห็นออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ทั้งนี้การให้คะแนนขึ้นอยู่กับใจความว่าจะเป็น ปฏิฐาน (Positive) หรือนิเสธ (Negative)

จากแนวความคิดดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า วิธีวัดความคิดเห็นมีด้วยกันหลายวิธี เช่น วิธีของกัตต์แมน เป็นวิธีวัดทัศนคติหรือความคิดเห็นในแนวเดียวกัน และสามารถจัดอันดับสูง-ต่ำ แบบเปรียบเทียบกันและกันได้ และวิธีของลิเคิร์ต เป็นวิธีสร้างมาตรวัดทัศนคติ และความคิดเห็นที่นิยมแพร่หลายเพราะเป็นวิธีสร้างมาตรวัดที่ง่าย ประหยัดเวลา ผู้ตอบสามารถแสดงทัศนคติในทางชอบหรือไม่ชอบโดยจัดอันดับความชอบหรือความไม่ชอบ

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง เป็นแนวคิดเกี่ยวกับการจัดระบบการปกครองของชุมชนที่มีอาณาเขตแน่นอน แต่ไม่มีอำนาจอธิปไตย แยกตัวเป็นอิสระ ไปจากประเทศเป็นชุมชนที่มีสิทธิตามกฎหมายและการจัดองค์การที่จำเป็นเพื่อออกข้อบัญญัติในการจัดการเกี่ยวกับกิจกรรมท้องถิ่นของตนโดยอิสระ

ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจใน

การปกครองร่วมกัน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ โดยมีตัวแทนซึ่งประชาชนเลือกขึ้นมา การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539:12-13) ได้ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองของชุมชน ๆ หนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม มีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเอง

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2541:33) ให้แนวคิดว่าการบริหารท้องถิ่น หมายถึง การที่รัฐบาลในส่วนกลางให้หรือกระจายอำนาจหน้าที่ด้านการบริหาร ไปให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งรวมทั้งให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะบางประการเพื่อชุมชนของตนเอง หากรัฐบาลในส่วนกลางมอบอำนาจให้แก่ข้าราชการประจำหรือมอบอำนาจให้หน่วยงานของรัฐไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคหรือในชนบท เช่นนี้ไม่เรียกว่าเป็นการบริหารท้องถิ่น แต่ความเป็นอิสระของหน่วยการบริหารท้องถิ่นจะมีมากจนถึงขนาดที่เป็นอิสระ โดยไม่ขึ้นกับรัฐบาลในส่วนกลาง ในเวลาเดียวกันเพื่อให้การบริหารท้องถิ่นดำเนินการไปได้จึงจำเป็นต้องมีหน่วยการบริหารท้องถิ่นที่รับผิดชอบในการบริหารท้องถิ่น เพื่อให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวมในท้องถิ่น ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปรีญา เทวานฤมิตรกุล (2544:33) ได้ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่ประชาชนมีสิทธิในการปกครองตนเองในเรื่องของท้องถิ่น โดยรัฐมีหน้าที่ให้ความเป็นอิสระแก่ประชาชนในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น หรือเรียกว่า การกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้ท้องถิ่น แต่การให้ความเป็นอิสระนี้ มีข้อจำกัด

พวงทอง โขชาใหญ่ (2545:9) กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง โดยให้มีหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนา และให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่องค์กรหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย คัดสินใจ และดำเนินการภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดภายในท้องถิ่นของคนเท่านั้น และหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

อนุก เหล่าธรรมทัศน์ (2545:27) ได้ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การเป็นประชาธิปไตยที่ท้องถิ่นนั้น ต้องเน้นการที่ประชาชนปกครองตนเองโดยตรงให้มากขึ้น คือ ประเทศที่เป็นประชาธิปไตย เน้นการเลือกผู้แทน แต่ประชาธิปไตยของท้องถิ่น เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง

จากคำกล่าวข้างต้นพอสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองที่อยู่ภายใต้หน่วยการปกครองระดับประเทศไทยที่เป็นรัฐเดี่ยว และอยู่ต่ำกว่าหน่วยการปกครองระดับมณฑลในประเทศที่เป็นรัฐรวม โดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองดังกล่าวมีความรับผิดชอบขั้นต้นต่อท้องถิ่นของตน และได้รับการรับรองให้มีอำนาจหน้าที่ที่จะใช้ดุลยพินิจในเรื่องสำคัญได้ โดยไม่ต้องขอความเห็นจากรัฐบาลกลางหรือมณฑลซึ่งเป็นผู้ให้กำเนิด หรือคิดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ดังนั้นจึงอาจจะกล่าวในแง่ประชาธิปไตยว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง

ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากแนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง จึงสามารถสรุปความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้ (ชวงค์ ฉายะบุตร.2539 : 27-29)

1. การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ รากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนทางการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครองที่คนอาศัยอยู่ อันจะนำมาซึ่งความเลื่อมใสศรัทธาในระบอบการปกครองประชาธิปไตย โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนมีดุลยพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ได้รับเลือกเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น นับว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นที่จะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานท้องถิ่นเกิดความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง หัวใจของการปกครองท้องถิ่นประการหนึ่งคือ การปกครองตนเองไม่ใช่เกิดจากคำสั่งเบื้องบน การปกครองตนเองก็คือ การปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองซึ่งผู้บริหารท้องถิ่น นอกจากจะได้รับการเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้วผู้บริหารท้องถิ่นต้องรับฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่าง ๆ

3. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การดำเนินการพัฒนาชนบทที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทอย่างได้ผลนั้นจะต้องเริ่มมาจากการช่วยตนเองของท้องถิ่นทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรง โดยอาศัย

โครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ไม่เช่นนั้นแล้วการพัฒนาชนบทจะเป็นลักษณะการหีบยื่นให้

4. การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการ และปัญหาข้อมต่างกัน ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาที่ถูกต้องกับความ ต้องการของประชาชนก็ต้องรู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี

5. การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้าง ผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้งการสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของคน และยังมีฝึกทักษะการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย

กล่าวโดยสรุป การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นเพื่อมุ่งเปิด โอกาสและสนับสนุนให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองในระดับหนึ่ง ให้ประชาชน ได้จัดการ ปกครองตนเองเพื่อนำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นและเป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาลกลางและเป็นแหล่ง สร้างผู้นำทางการเมืองและที่สำคัญคือประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้ อย่างกว้างขวาง

องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการส่งเสริมประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น โดยให้ ประชาชนในท้องถิ่นเรียนรู้การปกครองตนเองอันเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมืองนำไปสู่ความศรัทธาเลื่อมใส ในระบอบประชาธิปไตยโดยประชาชนมีส่วนร่วมและสามารถตรวจสอบได้ง่ายสามารถแก้ไข ปัญหาในท้องถิ่นแต่ละแห่งได้รวดเร็ว จึงมีนักวิชาการได้กล่าวถึงองค์ประกอบไว้ดังนี้

อุทัย หิรัญโต (2523:22;อ้างถึงใน โกวิทย์ พวงงาม. 2552:31-32) ได้กำหนด องค์ประกอบการปกครองท้องถิ่นไว้ 8 ประการ คือ

1. สถานะตามกฎหมาย หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองส่วน ท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็ง กว่า การปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็น การแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ คือ ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วย การปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความ

สำนึกในการปกครองตนเองของประชาชนจึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ (UNO) โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

5. การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจในการปฏิบัติกิจการภายใต้ขอบเขตกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาหน่วยงานราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มิได้หมายความว่ามิอิสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น

องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นนี้สอดคล้องกับคำกล่าวของ แจคเกส มอร์โร (Jacques Moreau; อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์. 2542: ไม่มีเลขหน้า) ได้กล่าวว่า องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ ได้แก่

1. มีพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน

2. มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน
3. มีองค์กรเป็นของตนเอง
4. มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของตนเอง
5. มีการกำกับดูแลจากรัฐ

การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้ง มีองค์กรหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเอง และที่สำคัญก็คือ ประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองอย่างกว้างขวาง

คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น โดยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว ตามคำสั่งที่ 262/2534 เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2534 เพื่อศึกษาระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ในทุกรูปแบบ หาแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ การคลัง และงบประมาณ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล หน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยกล่าวถึง องค์ประกอบการปกครองท้องถิ่น (โกวิท พวงงาม. 2552 : 33) ไว้ดังนี้

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

จากคำกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า องค์ประกอบการปกครองท้องถิ่น คือการมีอิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจในการปฏิบัติกิจการ มีเขตการปกครองที่ชัดเจน มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ มีบุคลากรในการปฏิบัติงานของตนเอง งบประมาณของ

ตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ และมีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตกฎหมายแม่บท

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ เป็นการกระทำหรือมาตรการที่รัฐบาลกลางหรือการบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือการบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่นหรือโอนภารกิจบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐ ไปให้หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น มีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงความหมายของหลักการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น ไว้ดังนี้

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2537:362-366) ได้เสนอทวิเคราะห์การกระจายอำนาจกับการกระจายทรัพยากร โดยเสนอกรอบการวิเคราะห์แนวใหม่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและบทบาทของชุมชนท้องถิ่นซึ่งเห็นว่ากรอบความคิดเห็นใหม่จะเอาชุมชนท้องถิ่นเป็นตัวตั้งเน้นการยอมรับสิทธิของชุมชนตามศักยภาพที่แท้จริงทางเศรษฐกิจสังคมและความต้องการของชุมชนที่จะบริหารกิจการบางอย่างเอง เช่น การจัดการใช้น้ำ การดูแลรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนหรือการระงับ ข้อพิพาทกันเองตามประเพณีและวิถีชีวิตที่เขาปฏิบัติกันมา ดังนั้นสาระการวิเคราะห์จะเปลี่ยนใหม่ ดังนั้น ชุมชนท้องถิ่นเป็นตัวตั้งไม่ใช่ส่วนกลาง สัมพันธภาพรัฐกับชุมชนท้องถิ่นเป็นสัมพันธภาพที่ต่างยอมรับซึ่งกันและกัน ไม่ใช่รัฐเป็นผู้ให้ชุมชนและประชาชนเป็นผู้รับรอบการยอมรับซึ่งกันและกัน ไม่ใช่การเมืองและกฎหมาย แต่เป็นการแสวงหาศักยภาพและวิถีชีวิตตลอดจนประเพณีที่ชุมชนมีมาตั้งแต่เดิมทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม กฎหมายที่รัฐจะออกมารับรองศักยภาพและวิถีชีวิตชุมชนจะเป็นเพียงเครื่องมือ ซึ่งอาจบริหารใน โครงสร้างอำนาจรัฐแบบองค์กรท้องถิ่นของตะวันตก เพราะมีพื้นฐานทางเศรษฐกิจคือการบริหารชุมชนท้องถิ่นในชนบทซึ่งจะมีรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล สุขาภิบาล ไปใช้ไม่ได้เพราะไม่ตรงกับความต้องการของชุมชน

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2537:24) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจเป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ประชาชนแต่ละท้องถิ่นที่ได้มีการจัดองค์กรขึ้น โดยความเห็นชอบของส่วนรวม (โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง) ได้มีโอกาสเข้าร่วมในการแบ่งเบาภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางประการเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

ธงชัย สันติวงษ์ (2540 : 293) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจทางการบริหาร หมายถึง ความพยายามที่จะมอบอำนาจหน้าที่ทั้งหมดไปยังผู้บริหารในระดับต่างๆ ที่อยู่รองลงมาให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ยกเว้นแต่อำนาจหน้าที่บางอย่างซึ่งจำเป็นจะต้องสงวนไว้ที่ส่วนกลาง

จากความหมายต่างๆ ข้างต้น สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นๆ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระตามสมควรและยังเป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ประชาชนแต่ละท้องถิ่น ได้มีโอกาสเข้าร่วมในการแบ่งเบาภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางประการเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีสาระสำคัญในการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญรัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น และมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในการกำกับดูแลให้มีมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ โดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. 2546:11)

การกระจายอำนาจทำให้เกิดการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบลถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งตามแนวความคิดของหลักการกระจายอำนาจการปกครองโดยสาระสำคัญและหลักการกระจายอำนาจ ได้แบ่งหลักการกระจายอำนาจมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการคือ (สถาบันพระปกเกล้า. 2548:75)

1. มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การเป็นนิติบุคคลก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้จะต้องมีปริมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง
2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์กรนั้นไม่มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเหล่านี้จะไม่คิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางประจำอยู่ในภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอิสระในการปฏิบัติการกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่างๆ แต่อำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องไม่มากเกินไปจนทำให้เกิดการกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตยของตนเอง หากแต่ควรมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดให้

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารและทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นเฉพาะการ ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการปกครองท้องถิ่นมากกว่านี้ ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้ได้มีโอกาสเข้าไปมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจทำได้

4. งบประมาณเป็นของตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ

จากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการของหลักการกระจายอำนาจตามที่กล่าวมานี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบทั้ง 4 ประการ และมีความพร้อมในการปฏิบัติงานเพื่อท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลให้ท้องถิ่นพัฒนาตนเองอย่างเข้มแข็งและยั่งยืน

หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหลักการเปิดโอกาสให้แก่แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาของตนเองในระดับท้องถิ่น ทำให้สามารถตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ และหลักการกระจายอำนาจตั้งอยู่บนพื้นฐานประโยชน์สำคัญอย่างน้อย 5 ประการดังนี้ (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. 2546:3)

1. เป็นการแบ่งภาระของรัฐบาลกลางหรือหน่วยบริหารราชการส่วนกลาง
2. เป็นการทำให้ปัญหาในท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น

3. เป็นการส่งเสริมให้คนในแต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถ และพัฒนาบทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตนเอง

4. เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่น อันเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยและเป็นพื้นฐานสำคัญให้คนในท้องถิ่นได้ก้าวขึ้นไปดูแลปัญหาในระดับชาติต่อไป

5. เป็นการเสริมสร้างความมั่นคงและความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนที่จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพและมีบทบาทในการจัดการดูแลชุมชนท้องถิ่นของตนเอง

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า หลักการกระจายอำนาจ เป็นการส่งเสริมให้แต่ละบุคคลในท้องถิ่นได้แสดงความสามารถและพัฒนาตนเองในการดูแลรับผิดชอบ ส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่น และสร้างความมั่นคงและความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนที่จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพและมีบทบาทในการจัดการดูแลชุมชนในท้องถิ่น มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง

ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญบัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหลายมาตรา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่ 10 แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 87 กำหนดหลักการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้ “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาระบบเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณสุขและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานฯ นอกจากนั้น ในหมวด 14 ตั้งแต่มาตรา 281 ถึงมาตรา 290 ได้กำหนดให้รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคลการเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย และเพื่อกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. 2550:60) รวมทั้งยังกำหนดอำนาจของประชาชนในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และการเสนอให้สภาท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองการจัดสรรศักดิ์ส่วนภายในและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

1.3 ด้านการจัดระเบียบชุมชน / สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

1.4 ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว

1.5 ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม

1.6 ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีต และภูมิปัญญาท้องถิ่น

2. การกระจายอำนาจการเงิน การคลังและงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องมีการพิจารณาภาพรวมรายได้ของท้องถิ่น 3 องค์ประกอบคือ

2.1 รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บและจัดหาเองทั้งที่เป็นภาษีท้องถิ่นและรายได้อื่น

2.2 รายได้ที่รัฐจัดแบ่งหรือจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่ม- รายได้ประเภทเงินอุดหนุน

3. แนวทางการถ่ายโอนบุคลากรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารงานบุคคล โดยการโอนบุคลากรต้องสอดคล้องกับภาระหน้าที่และความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งยังต้องมีความราบรื่น คัดองค์บุคคลสอดคล้องกับความจำเป็น ความต้องการขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น มีความยืดหยุ่น จูงใจให้คนทำงานในท้องถิ่น มีหลักประกันความก้าวหน้า ยึดหลักการตามระบบคุณธรรม มีกลไกดูแลความเป็นธรรม และต้องมีมาตรฐานใกล้เคียงกับ มาตรฐานการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่รัฐอื่น ๆ

4. แนวทางการพัฒนาระบบตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาคประชาสังคม เพื่อให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ทั้งยังต้องปรับปรุงกลไกการตรวจสอบทางการเงินและการใช้จ่ายงบประมาณ การให้ภาคเอกชนเข้ามาช่วยเสริมการทำงานตรวจสอบของภาครัฐ และส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในด้านนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมจัดซื้อจัดจ้างและร่วมตรวจสอบติดตามประเมินผล

5. การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีภารกิจที่ต้องดำเนินการ ประกอบด้วย

5.1 การเตรียมความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.2 การปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจ

5.3 การพัฒนาองค์กรในระดับจังหวัดเพื่อรองรับการถ่ายโอน

5.4 การปรับปรุงระบบการวางแผน ระบบงบประมาณ ระบบบัญชี ระบบการ

บริหารงานบุคคล ระบบติดตามตรวจสอบ และระบบข้อมูล การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรและผู้บริหารท้องถิ่น การเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนและภาคประชาสังคมในการตรวจสอบ

6. การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ การแก้ไขกฎหมาย มีสาระเกี่ยวข้องกับเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

6.1 การปรับปรุงกฎหมายงบประมาณเพื่อรองรับการจัดสรรเงินจากภาครัฐ

6.2 การจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยระบบงบประมาณท้องถิ่นและระบบการตรวจสอบทางการเงินการคลัง ทั้งภายในและภายนอก

6.3 การปรับปรุงระบบการกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพ เชื่อมโยงกับระบบศาลปกครอง

6.4 การปรับปรุงโครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาค

6.5 การจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

6.6 การจัดให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลเพื่อรองรับการถ่ายโอนข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

7. กลไกการกำกับดูแลการถ่ายโอนภารกิจและการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ โดยกลไกดังกล่าวจะมีหน้าที่กำกับดูแลเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ โดยมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชน มีกระบวนการตัดสินใจที่รวดเร็วเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการถ่ายโอน มีการศึกษาพัฒนา และปรับปรุงกระบวนการ วิธีการ รูปแบบ และแนวทางการถ่ายโอนภารกิจอย่างสม่ำเสมอต่อเนื่องและทันต่อเหตุการณ์

8. การสร้างระบบประกันคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยราชการส่วนกลางยังคงต้องกำหนดมาตรฐานทั่วไปของการจัดบริการสาธารณะเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำกับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามกฎหมายและมาตรฐานที่กำหนด รวมทั้งสร้างแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาคุณภาพการจัดบริการสาธารณะ โดยมีการแข่งขันระหว่างท้องถิ่น คลอจคนรัฐหรือองค์กรกลางเข้ามาร่วมทำการประเมินร่วมกับประชาชนและประชาสังคม

สรุปได้ว่า แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือการถ่ายโอนภารกิจและการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจการเงิน การคลังและงบประมาณ ถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ

การบริหารงานบุคคล โดยการโอนบุคลากรต้องสอดคล้องกับภาระหน้าที่และความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวทางการพัฒนาระบบตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาคประชาสังคม เพื่อให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการ

การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นตามมาตรา 67 อำนาจหน้าที่หลักในการบริการประชาชนในเขตพื้นที่ของตนเอง คือ จัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลป้องกันโรค และระงับโรคติดต่อ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ปฏิบัติหน้าที่อื่นที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นตามสมควร และคุ้มครองดูแลบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ความเป็นมาของการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล

ประวัติองค์การบริหารส่วนตำบลโดยย่อ ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีของประเทศไทยได้เดินทางไปราชการ ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศต่างๆ ในยุโรป ในปี พ.ศ. 2488 หลังจากกลับมาแล้วเห็นว่าการบริหารราชการท้องถิ่นของประเทศต่างๆ ราษฎรมีส่วนในการบริหารท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งเป็นแนวคิดที่สำคัญในการบริหารประเทศตามระบอบประชาธิปไตย จึงได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 จัดตั้งหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่น เรียกว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล” แต่ประสบปัญหาหลายประการ จึงถูกยกเลิกไป จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2515 จัดระเบียบบริหารงานในตำบลให้เหลือเพียงรูปแบบเดียว เรียกว่า “สภาตำบล” องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ก็ถูกยกเลิกไปด้วย ต่อมาในปี พ.ศ. 2537 นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีกระแสเรียกร้องจากประชาชน โดยประชาชนต้องการที่จะมีอำนาจในการบริหารท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น เนื่องจากสภาตำบลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหารและรัฐบาลก็เล็งเห็นถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นเช่นเดียวกัน ดังนั้น เพื่อให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนมากยิ่งขึ้น จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 6 ของ พ.ร.บ. ฉบับนี้ได้ยกฐานะสภาตำบล ซึ่งมีรายได้ตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา

40 สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท ให้จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ และให้โอนบรรดา งบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิเรียกร้องหนี้ และเจ้าหน้าที่ของสภาตำบลไปเป็นขององค์การบริหาร ส่วนตำบล ตามมาตรา 4 และมาตรา 95 วรรค 4 และต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย ได้มีการแก้ไขกฎหมายสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลต่อ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาได้เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน ตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 (ชวงค์ ฉายะบุตร. 2539: 35)

ใน พ.ศ. 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบการบริหารงานในตำแหน่งแทนประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 236 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 นับตั้งแต่ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 ทำให้มีการปรับฐานะการบริหารงานใน ระดับตำบลโดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปโฉมใหม่ของสภาตำบลทั่วประเทศ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้ คือ (โกวิทช์ พวงงาม. 2552:254)

1. รูปแบบ “สภาตำบล” ได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคล อันได้แก่ สภาตำบลที่มีรายได้ โดยไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 150,000 บาท ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ประมาณ 567 ตำบล
2. รูปแบบ “องค์การบริหารส่วนตำบล” (อบต.) ตั้งขึ้นจากสภาตำบลที่มีรายได้ (โดยไม่ รวมเงินอุดหนุน) ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ได้รับการ ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตาม(มาตรา 43) ซึ่งในปี 2542 มีจำนวนอยู่ 6,369 แห่ง

การบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีการบริหารงานตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ดังนี้

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎร
2. อายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีกำหนดคราวละ 4 ปี นับแต่ วันเลือกตั้ง

3. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- 1.3.1 ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการของ องค์การบริหารส่วนตำบล

1.3.2 พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

1.3.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

4. สถานองค์การบริหารส่วนตำบลมีประธานสภาและรองประธานสภา 1 คน ซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

5. ประธานสภาและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี

6. ปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญ 2 สมัย หรือหลายสมัยแล้วแต่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะกำหนดแต่ต้องไม่เกิน 4 สมัย

7. ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน เป็นเลขานุการ มีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการ และการจัดการประชุม

คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

1. คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งคน และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนสองคน แล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง

2. คณะผู้บริหารมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

2.2.1 บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ ข้อบัญญัติและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.2.2 จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

2.2.3 รายงานการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง

3. ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบล

4. ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใด ให้ผู้รักษาราชการแทนทำหน้าที่กรรมการหรือมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในระหว่างรักษาราชการแทนด้วย

5. ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร

ส่วนตำบล ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายก
องค์การบริหารส่วนตำบลและพนักงานส่วนตำบลเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

6. ให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและพนักงาน
ส่วนตำบล ซึ่งนายกององค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งมีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิด
ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลได้

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

1. องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ
สังคม และวัฒนธรรม

2. องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล
ดังต่อไปนี้

2.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

2.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูล

ฝอยและสิ่งปฏิกูล

2.3 กู้ยืมเงิน และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

2.6 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

2.7 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

2.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของ

ท้องถิ่น

2.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือ
บุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

3. องค์การบริหารส่วนตำบล อาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล
ดังต่อไปนี้

3.1 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

3.2 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

3.3 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

3.4 การกู้ยืมเงินและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

3.5 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

3.6 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

- 3.7 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
 - 3.8 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
 - 3.9 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
 - 3.10 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
 - 3.11 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - 3.12 การท่องเที่ยว
 - 3.13 การผังเมือง
4. ให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีพนักงานส่วนตำบลและอาจจัดแบ่งการบริหารงาน

ออกเป็น

- 4.1 สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
- 4.2 ส่วนต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น

รายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

1. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้
 - 1.1 รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - 1.2 รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - 1.3 รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - 1.4 ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
 - 1.5 เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
 - 1.6 รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
 - 1.7 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
 - 1.8 รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่าย ดังต่อไปนี้
 - 2.1 เงินเดือน
 - 2.2 ค่าจ้าง
 - 2.3 เงินค่าตอบแทนอื่น ๆ
 - 2.4 ค่าใช้สอย
 - 2.5 ค่าวัสดุ
 - 2.6 ค่าครุภัณฑ์
 - 2.7 ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ
 - 2.8 ค่าสาธารณูปโภค

2.9 เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น

2.10 รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

1. ให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความคิดเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อขุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้
3. เมื่อมีการขุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือถือว่ามีสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นใหม่ภายใน 60 วัน
4. หากปรากฏว่าคณะกรรมการบริหารกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการ ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งให้คณะกรรมการบริหารทั้งคณะหรือคณะกรรมการบริหารบางคนพ้นจากตำแหน่งได้ ตามคำแนะนำของนายอำเภอ

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

ความหมายของการบริหาร

การบริหารองค์การหรือการจัดการองค์การ เป็นเรื่องที่สำคัญเพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการคงอยู่และความเจริญก้าวหน้าขององค์การ ความรู้เรื่องการบริหารองค์การจะช่วยให้้องค์การสามารถตั้งวัตถุประสงค์ได้ถูกต้องเหมาะสม และช่วยให้การดำเนินการได้ตรงตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ การบริหารไม่ใช่เป็นเรื่องราวที่เกี่ยวกับการแจกแจง วิเคราะห์ และตัดสินใจเพื่อให้ได้รับความสำเร็จเท่านั้น แต่เป็นการเกี่ยวข้องกับการใช้คน วัสดุ อย่างมีประสิทธิภาพด้วยการบริหารงานนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายไว้แตกต่างกันไปตามแนวความคิดของแต่ละบุคคล ซึ่งได้นำมาเสนอ ดังนี้

สมยศ นาวิการ (2540:6) กล่าวว่าไว้ว่าการบริหาร หมายถึง กระบวนการวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ การควบคุมสมาชิกขององค์การและการใช้ทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายที่้องค์การกำหนดไว้

เจริญผล สุวรรณโชติ (2542:260) ได้ให้ความหมายของการบริหารว่า คืองานหรือกิจกรรมที่ทำให้้องค์การสามารถผลิตตามความมุ่งหมายของ้องค์การออกมาให้มีคุณภาพและปริมาณ

ที่ดีที่สุด เพื่อให้องค์การนั้นเป็นที่ยอมรับของสังคมหรือองค์การอื่น ๆ ว่าเป็นองค์การที่ดำเนินงานตามเป้าหมายได้อย่างแท้จริง จนทำให้งานนั้นมีประสิทธิภาพสูงสุด

สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ (2543:21-23) กล่าวถึงความหมายของการบริหารว่า หมายถึง การตัดสินใจดำเนินการที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ที่ได้มีการวิเคราะห์และประเมินจุดอ่อน จุดแข็งขององค์กรไว้ล่วงหน้า ซึ่งอยู่ภายใต้ขอบเขตของข้อจำกัดที่มีอยู่ทั้งด้านบุคลากร การเงิน เทคโนโลยี และโครงสร้างอื่น ๆ เพื่อนำองค์กรให้ไปสู่ทิศทางที่เป็นไปได้

กล่าวโดยสรุป จากความหมายการบริหารของนักวิชาการที่ได้นำเสนอไว้ จะเห็นได้ว่าการบริหารมีลักษณะ คือ การบริหารต้องอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด การบริหารต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน การบริหารมีลักษณะการดำเนินงานที่เป็นกระบวนการ การบริหารมีลักษณะที่เป็นการร่วมมือกันปฏิบัติ

กระบวนการบริหาร

มีนักวิชาการทางด้านบริหารหลายท่าน ได้ให้ความหมายของกระบวนการในการบริหารหรือจัดการไว้แตกต่างกันไป ตามแต่ละความคิดและแนวทางการศึกษา ซึ่งท่านเหล่านั้นคิดว่าน่าจะเป็นไปได้ และเป็นองค์ประกอบในการบริหารหรือการจัดการ ซึ่งผู้บริหารจะละเอียดเสียมิได้ แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารมีกล่าวไว้แตกต่างกัน ดังนี้

1. แนวความคิดของ กุลลิค และเออร์วิค (Gulick and Urwick. 1937:137; อ้างถึงในสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. 2539:27) เห็นว่ากระบวนการบริหารมี 7 ประการ ดังมีรายละเอียดดังนี้ คือ

1.1 การวางแผน หมายถึง การจัดวาง โครงการและแผนปฏิบัติการรวมทั้งวิธีการปฏิบัติงานล่วงหน้า เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน

1.2 การจัดหน่วยงาน หมายถึง การกำหนดโครงการการสร้างอำนาจหน้าที่ การแบ่งส่วนงาน และการจัดสายงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์

1.3 การจัดวางตัวบุคคล หมายถึง การบริหารงานด้านบุคคล ได้แก่การจัดอัตรากำลัง การสรรหา การพัฒนาบุคลากร และการเสริมสร้างบรรยากาศในการทำงานที่ดี

1.4 การอำนวยการ หมายถึง การวินิจฉัยสั่งการ การควบคุมบังคับบัญชา และการควบคุมการปฏิบัติงานในหน้าที่ผู้บริหารเป็นหัวหน้าหน่วยงาน

1.5 การประสานงาน หมายถึง การประสานกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงาน เพื่อให้เกิดมีความร่วมมือประสานงานที่ดีและดำเนินไปสู่จุดหมายปลายทางเดียวกัน

1.6 การรายงาน หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน เพื่อให้ผู้บริหารและสมาชิกของหน่วยงานได้ทราบความเคลื่อนไหวและความคืบหน้าของกิจกรรมอย่างสม่ำเสมอ

1.7 การงบประมาณ หมายถึง การจัดทำงบประมาณ การจัดทำบัญชี การใช้จ่ายเงิน และการควบคุมตรวจสอบทางการเงินและทรัพย์สิน

2. แนวความคิดของ ฟาโยล (Henry Fayol. 1949 ; 209 อ้างถึงใน กิติมา ปรีดีคิลก. 2539:201) ได้แบ่งหน้าที่และขั้นตอนการบริหารองค์การออกเป็น 5 อย่าง ได้แก่

2.1 การวางแผน (Planning) หมายถึง การจัดวางโครงการการปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้า

2.2 การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง การกำหนดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์

2.3 การบังคับบัญชา (Commanding) หมายถึง การที่ผู้บริหารใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกฎหมายอำนาจในการบริหาร เพื่อให้งานของหน่วยงานบรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายที่กำหนดไว้

2.4 การประสานงาน (Co-ordinating) หมายถึง การประสานกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความร่วมมือและดำเนินไปสู่จุดหมายปลายทางร่วมกัน

2.5 การควบคุม (Controlling) หมายถึง การเก็บรวบรวมข้อมูลและตรวจสอบการปฏิบัติงานว่าได้ดำเนินไปตามแผนหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ เป็นมาตรฐานที่จะช่วยให้การปฏิบัติงานหรือการบริหารงานบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

3. แนวความคิดของ เดล (Dale. 1995:117; อ้างถึงใน กิติมา ปรีดีคิลก. 2539 : 201) ได้กล่าวถึงขั้นตอนในการบริหารไว้ดังนี้

3.1 การวางแผน (Planning) หมายถึง การจัดวางโครงการแผนปฏิบัติการ รวมทั้งวิธีการปฏิบัติงานล่วงหน้า เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร

3.2 การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง การกำหนดโครงสร้าง การจัดสายงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์

3.3 การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) หมายถึง การจัดหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถมาบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานในหน่วยงาน รวมถึงการบริหารงานบุคคลทั้งหมด

3.4 การอำนวยการ (Directing) หมายถึง การวินิจฉัยสั่งการ การควบคุมการปฏิบัติงานในหน้าที่ผู้บริหารเป็นหัวหน้าหน่วยงาน

3.5 การควบคุม (Controlling) หมายถึง การติดตามเก็บรวบรวมข้อมูลว่าดำเนินไปตามแผนหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ เพื่อให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนด

3.6 การคิดริเริ่ม (Initiation) หมายถึง การที่ผู้บริหารมีความคิดใหม่ ๆ เพื่อปรับปรุงหน่วยงานให้ทันสมัยอยู่เสมอ

3.7 การรายงาน (Reporting) หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานตลอดจนการประชาสัมพันธ์งานที่ทำ แจ่มให้ชุมชนทราบ

จากแนวความคิดที่กล่าวมาจะเห็นว่า ทุกแนวความคิดมีความเห็นพ้องกันเป็นส่วนใหญ่ว่ากระบวนการบริหารอย่างน้อยจำเป็นต้องมีองค์ประกอบในเรื่องของการวางแผน การจัดองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การอำนวยความสะดวก การประสานงาน และการควบคุมงาน นอกจากนี้ผู้บริหารจะต้องมีองค์ประกอบอื่น ๆ เช่น ความคิดริเริ่ม เป็นต้น เข้ามาเป็นส่วนประกอบด้วย ทั้งนี้แล้วแต่ดุลยพินิจของผู้บริหารที่จะพิจารณานำไปใช้ ว่ากระบวนการบริหารอย่างไรที่จะต้องใช้กับการบริหารในสถานการณ์นั้น ๆ

นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทย ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดแนวทางเพื่อพัฒนาระบบบริหารจัดการขององค์กรภาครัฐให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดตามการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล (มนตรี กนกวารี, 2549 : ออนไลน์) ดังนี้

หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตาม โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพและความยุติธรรม

ระดับประเทศ หมายถึง กระบวนการเสนอร่างกฎหมาย กฎข้อบังคับต่างๆเป็นไปด้วยความชอบธรรม เนื้อหาของกฎหมายมีความเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับเหล่านั้นจะต้องไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ บังคับใช้กับทุกคนอย่างเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่ขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ระดับภาครัฐ หมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบที่ใช้ในการบริหารร่วมกันภายในภาครัฐ เช่น กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ พัสดุและบริหารบุคคล

ระดับองค์กร หมายถึง กฎ กติกาที่ใช้ในการบริหารงานภายใน เช่น การบริการประชาชนอย่างเสมอภาคกัน

หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามโดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนา

ตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัยประกอบอาชีพ
สุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

ระดับประเทศ ประชาชนแต่ละคนทำหน้าที่อย่างถูกต้อง คือเลือกทำงานที่สุจริตและ
เป็นประโยชน์ต่อสังคม ต่อส่วนรวม ปฏิบัติตามกฎหมายและเป็นพลเมืองที่ดี

ระดับภาครัฐ ผู้แทนประชาชนที่เข้าไปบริหารราชการ ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความชอบ
ธรรมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานทางคุณธรรมและ
จริยธรรม

ระดับองค์กร เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ ให้ความยุติธรรมแก่
ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยมี
จรรยาบรรณต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อผู้ร่วมงาน ต่อประชาชนและสังคม

หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยการ
ปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการ ให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็น
ประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูล ได้สะดวกและมี
กระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

ระดับประเทศ ประชาชนมีอิสระในการสื่อสาร สื่อสารมวลชนสามารถปฏิบัติหน้าที่
อย่างเต็มที่และมีจริยธรรม มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมอย่างตรงไปตรงมา
ด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างสะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชน
ตรวจสอบความถูกต้องได้

ระดับภาครัฐ การตัดสินใจและการปฏิบัติงานภาครัฐต้องมีความโปร่งใส ช่วยในการ
ตัดสินใจในการลงทุนที่เหมาะสมของภาคธุรกิจ ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิ
ทางการเมือง ได้ถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมาก
ยิ่งขึ้น

ระดับองค์กร ประชาชนรู้ขั้นตอนในการที่จะติดต่องานและสามารถตรวจสอบการ
ทำงานได้ องค์กรมีความโปร่งใสในการตัดสินใจบริหารงาน เงิน คน มีการสื่อสารภายในที่ดีเพื่อให้
สมาชิกในองค์กร ได้ทราบความเคลื่อนไหวขององค์กรด้วย

หลักการมีส่วนร่วม การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็น
ในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ
การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่นๆ

ระดับประเทศ ให้รัฐส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนด
นโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการ

ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดจนโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ

ระดับภาครัฐ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังการแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อโต้แย้งหลายฝ่าย เพื่อเป็นแนวทางในการตัดสินใจของภาครัฐในการดำเนินการอันมีผลกระทบต่อประชาชน เพื่อปรับปรุงให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ระดับองค์กร จะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นและการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม อีกทั้งองค์กรจะต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการบริหารภายใน

หลักความรับผิดชอบ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในหน้าที่รับผิดชอบของสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของสังคม การกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่ยอมรับผลการกระทำของตน

ระดับประเทศ ประชาชนรู้ เข้าใจในสิทธิเสรีภาพและปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ กำหนดไว้ เข้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามกฎหมาย มีความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของภาครัฐ

ระดับภาครัฐ การตรากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินของคณะผู้บริหารต้องเป็นตามรัฐธรรมนูญ การจัดสรรหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการประจำต้องมีความชัดเจน โดยฝ่ายการเมืองรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย ฝ่ายประจำรับผิดชอบในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย

ระดับองค์กร มีการกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐ มีการกระจายอำนาจลงสู่ระดับล่าง เพื่อให้ความรับผิดชอบในทุกระดับมีความชัดเจน

หลักความคุ้มค่า การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยแรงจูงใจให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันในเวทีโลกและรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน ตรวจสอบความเหมาะสมของโครงการและพัฒนาระบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ระดับประเทศ การใช้ทรัพยากรของประเทศต้องเป็นไปด้วยความประหยัดหมุนเวียนใช้และสร้างทดแทนใหม่อย่างมีประสิทธิภาพ พยายามลดมลภาวะทั้งใน น้ำ ดินอากาศ เพื่อส่งทอดทรัพยากรที่สมบูรณ์แก่ชนรุ่นหลัง

ระดับภาครัฐ ทุกหน่วยงานต้องใช้งบประมาณอย่างประหยัด มีรายงานผลการทำงานและแสดงประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรต่อสาธารณะ

ระดับองค์กร ผู้บริหารต้องทบทวนงานในความรับผิดชอบ เลื่อนนำเทคโนโลยีสมัยใหม่ เข้ามาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพที่สูงกว่าและพัฒนาความสามารถของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นระบบ และต่อเนื่อง

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

พระราชกฤษฎีกานี้ประกอบด้วยบทบัญญัติต่างๆ ที่มีเนื้อหากำหนดแนวทางให้ส่วน ราชการปฏิบัติ รวมทั้งหมด 9 หมวด โดยแต่ละหมวดมีเนื้อหาสรุปได้ดังนี้ (กรมส่งเสริมการ ปกครองท้องถิ่น. 2548 : 2-4)

หมวด 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นการกำหนดนิยามของการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดีในภาพรวม ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเรื่อง ต่างๆ เช่น เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจรัฐ ไม่มีขั้นตอนในการ ปฏิบัติงานเกินความจำเป็น ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความ ต้องการ

หมวด 2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เป็นการกำหนด แนวทางการปฏิบัติราชการในความหมายของการบริหารราชการให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน ว่าต้องอยู่ในแนวทางที่ถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางในการได้รับบริการจากรัฐ และการดำเนินงาน ต้องมีความโปร่งใสเปิดเผยได้ ตลอดจนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารราชการ

หมวด 3 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ เป็นการบริหาร ราชการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มีส่วนร่วมเชื่อมโยงโดยตรงกับการบริหารแบบมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงาน ภาครัฐ (บูรณาการ) และครอบคลุมเทคนิคในการบริหารหลายเรื่อง โดยเริ่มตั้งแต่การวางแผนเพื่อ กำหนดเป็นแผนระยะยาว มุ่งให้เกิดผลสำเร็จ โดยมีเป้าหมายที่แสดงถึงผลผลิตและผลลัพธ์ ตลอดจน เชื่อมโยงกับการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงาน โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติ ที่ชัดเจน และมีเป้าหมายหมายการทำงานที่กำหนดได้ด้วยการทำข้อตกลงในการปฏิบัติงาน และมี ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก ที่นำไปสู่การวัดผลการปฏิบัติงาน

หมวด 4 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ ภาครัฐ เป็นการกำหนดวิธีการทำงานของส่วนราชการทั้งในกรณีที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพในการ ทำงานและสามารถวัดความคุ้มค่าในการปฏิบัติงานแต่ละภารกิจ โดยกำหนดให้ส่วนราชการต้อง ปฏิบัติตามหลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า หลักความชัดเจนในการปฏิบัติงาน หลักความ รับผิดชอบ

หมวด 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน เป็นการกำหนดหน้าที่ให้ส่วนราชการปฏิบัติ เพื่อเป็นการลดระยะเวลาในการพิจารณา การสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่มี

ผลโดยตรงต่อประชาชนให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว โดยวิธีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ การจัดตั้งศูนย์บริการร่วม

หมวด 6 การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ เป็นการกำหนดให้ส่วนราชการต้องจัดให้มีการทบทวนภารกิจของคนที่มีความจำเป็นหรือไม่ โดยให้คำนึงถึงความคุ้มค่า และสถานการณ์อื่นประกอบกัน และให้มีการทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับเพื่อปรับปรุงให้เหมาะสมกับภารกิจของส่วนราชการ

หมวด 7 การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน เป็นการกำหนดแนวทางที่ส่วนราชการจัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้ได้รับการบริการ โดยเร็ว ในขณะที่เดียวกันก็จะสามารถตรวจสอบความต้องการของประชาชน รับรู้สภาพปัญหาและแก้ไขปัญหาได้ สำหรับการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชนมีวิธีการที่สามารถดำเนินการได้ เช่น การกำหนดระยะเวลาการดำเนินงาน มีการบริการด้วยระบบเครือข่ายสารสนเทศ จัดให้มีระบบรับฟังข้อร้องเรียน มีการเปิดเผยข้อมูล

หมวด 8 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ เป็นการวัดผลการปฏิบัติราชการว่ามีผลสัมฤทธิ์ตรงตามเป้าหมายที่กำหนดขึ้นไว้หรือไม่ ตลอดจนเรื่องคุณภาพ และความพึงพอใจอยู่ในระดับที่ยอมรับได้หรือไม่ รวมทั้งมีการตรวจสอบการปฏิบัติราชการภายในองค์กรด้วย

หมวด 9 บทเปิดเคลื่อน กำหนดให้ ก.พ.ร. อาจกำหนดให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติการใด นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ หรือกำหนดมาตรการอื่นเพิ่มเติมจากราชกฤษฎีกานี้ได้ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางพระราชกฤษฎีกานี้ โดยอย่างน้อยมีหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชนที่สอดคล้องกับบทบัญญัติในหมวด 5 และหมวด 7 โดยให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยดูแลให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ

ความหมายการบริการสาธารณะ

แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ ได้มีนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญหลายท่าน ได้ให้ความหมายอธิบายไว้ในหลายมุมมอง ตามลำดับดังนี้

มานิตย์ จุมปา (2546:76-77) ได้ให้ความหมายว่า การบริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองได้กระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชน เช่น การคมนาคม การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2551:31) ได้ให้ความหมายว่า การบริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน โดยส่วนรวมเป็นการให้บริการแก่ประชาชนหรือการดำเนินการอื่นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนซึ่งการให้บริการสาธารณะจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขสองประการ คือ เป็นกิจกรรมที่นิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ดำเนินการหรือมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ และเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน

จากความหมายของบริการสาธารณะที่นักวิชาการหลายท่านได้ให้คำจำกัดความไว้ อาจกล่าวได้โดยสรุปเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่รัฐจัดทำขึ้นหรืออยู่ในความอำนาจการของฝ่ายปกครองเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญโดยส่วนรวม เป็นกิจกรรมการกระทำของรัฐบาลหรือแนวทางการเลือกตัดสินใจแนวทางการกระทำของรัฐบาลเพื่อบรรลุเป้าหมายวัตถุประสงค์ที่กำหนด

หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ

กิจกรรมซึ่งจัดว่าเป็นการบริการสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการบริการสาธารณะประเภทใดหรือบริการสาธารณะที่จัดทำโดยผู้ใด ย่อมจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์หรือหลักเกณฑ์เดียวกันทั้งสิ้น หลักเกณฑ์ มีดังนี้ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2551: 44-45)

1. หลักว่าด้วยความเสมอภาค ที่มีต่อการบริการสาธารณะเป็นหลักเกณฑ์ที่มีความสำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้เนื่องจากการที่รัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น รัฐมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของผู้ใดโดยเฉพาะ ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิ ในการบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน ผู้ใช้บริการสาธารณะประเภทเดียวกันย่อมอยู่ในสถานะเท่าเทียมกันและคนทุกคนซึ่งใช้บริการสาธารณะเดียวกันจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกัน
2. หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง การบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้นหากบริการสาธารณะหยุดชะงักลงไปด้วยเหตุผลใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ด้วยเหตุนี้ บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะเป็นผลที่เกิดขึ้นโดยตรงจากหลักที่ว่าด้วยความต่อเนื่องของรัฐเป็นหัวใจสำคัญของการบริการสาธารณะ ความต่อเนื่องของบริการสาธารณะเป็นหลักคามรัฐธรรมนูญ หลักการที่สำคัญของหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะคือ นิติ

บุคคลมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดทำอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา หากมีกรณีที่เกิดการหยุดชะงักจะต้องมีการรับผิดชอบและในกรณีที่เกิดการหยุดชะงักในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์การมหาชน องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลจะต้องดำเนินการแทน เพื่อเป็นหลักประกันการต่อเนื่องของการบริการสาธารณะ

หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะ มีข้อควรพิจารณา 2 ประเด็นหลัก คือ

1. ประเด็นที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง แม้ฝ่ายปกครองจะมอบให้เอกชนจัดทำ

บริการสาธารณะบางอย่างแทน แต่ฝ่ายปกครองก็ยังคงมีส่วนรับผิดชอบในเรื่องความต่อเนื่องของกิจกรรมที่มอบให้เอกชนจัดทำ โดยในการจัดทำบริการสาธารณะเอกชนคู่สัญญาอยู่ภายใต้เงื่อนไขสามประการ คือ

1.1 ฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยการแก้ไขเปลี่ยนแปลงนั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการของบริการสาธารณะ

1.2 ในกรณีที่เกิดเหตุร้ายแรงที่ขัดขวางการดำเนินงานของบริการสาธารณะที่มีการมอบให้เอกชนทำแทนนั้น ฝ่ายปกครองที่รับผิดชอบจะต้องแก้ไขด้วยการเข้าไปดำเนินกิจการนั้นแทนคู่สัญญาฝ่ายเอกชนหรือยึดกลับมาทำเอง เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะ

1.3 หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะเป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีว่าด้วยเหตุที่ไม่สามารถคาดหมายล่วงหน้าได้ คือเมื่อเกิดเหตุการณ์บางอย่างขึ้นและมีผลทำให้คู่สัญญาเอกชนซึ่งได้รับมอบหมายจากฝ่ายปกครองให้จัดทำบริการสาธารณะไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ตามปกติ ฝ่ายปกครองต้องเข้าไปปฏิบัติงานบางส่วนร่วมกับเอกชนคู่สัญญา ทั้งนี้เพื่อให้บริการสาธารณะต้องหยุดชะงักนั่นเอง

2. ประเด็นเกี่ยวกับการหยุดงานเพื่อเป็นการประนีประนอมระหว่างสิทธิในการนัดหยุดงาน กับหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะ จึงเกิดมาตรการที่จะเข้ามาแก้ปัญหาดังกล่าว คือ

2.1 การให้บริการขั้นต่ำ ฝ่ายปกครองกำหนดมาตรการรองรับการนัดหยุดงานไว้ว่า ไม่ว่าจะหยุดงานอย่างไรก็ตามจะไม่สามารถหยุดทั้งหมดได้ อย่างน้อยจะต้องมีบริการดังกล่าวบางส่วน

2.2 การเข้าดำเนินการเอง ใช้เฉพาะกรณีเกิดผลกระทบร้ายแรงต่อความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะเท่านั้น ในกรณีดังกล่าวหัวหน้าหน่วยงานที่จัดทำบริการสาธารณะสามารถตัดสินใจใช้มาตรการพิเศษ โดยส่งคนเข้าไปทำงานแทนได้หากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเกินเลขาธิการของสิทธิในการนัดหยุดงาน

3. หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมีความหมายถึงการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะอยู่เสมอ โดยสภาพการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ไปที่มีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการของประชาชน เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่มีความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงข้อควรพิจารณาสองประการที่เกี่ยวข้องกับหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะทางปกครองได้และในขณะเดียวกัน ผู้ใช้บริการสาธารณะทางปกครองไม่มีสิทธิใดๆ ที่จะดำรงรักษาสภาพของบริการสาธารณะนั้นไว้ได้ ซึ่งหมายความว่าเจตจำนงของฝ่ายปกครองที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกบริการสาธารณะทางปกครองนั้นได้แต่เพียงฝ่ายเดียว ผู้ใช้บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ผู้ใช้บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมเองก็อยู่ภายใต้หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเช่นเดียวกัน

จากหลักเกณฑ์ว่าด้วยการบริการสาธารณะดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่าการจัดทำบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นฝ่ายปกครองจัดทำเองหรือมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำ หลักพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะก็อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกัน คือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่องและหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

ปัญหาและอุปสรรคขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ

ปัญหาและอุปสรรคสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะในปัจจุบันและในอนาคต โดยเฉพาะตามกรอบของแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจมีอยู่ด้วยกันอย่างน้อย 4 ประการ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม. 2552:413)

1. ปัญหาด้านการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้วางข้อกำหนดและทิศทางอย่างเป็นระบบระเบียบ แต่ในระดับปฏิบัติเพื่อบังคับใช้แผนนั้น ก็ปรากฏปัญหาและอุปสรรคมากมาย ประเด็นปัญหาก็คือ แม้ว่าทิศทางและแผนการกระจายอำนาจจะถูกกำหนดไว้อย่างเป็นระบบ แต่กระบวนการของการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จากส่วนราชการต่างๆ ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับดำเนินไปอย่างไร้ระบบระเบียบ ซึ่งประเด็นปัญหาสำคัญๆ ได้แก่

1.1 การถ่ายโอนภารกิจที่เกิดขึ้นยังคงเป็นไปอย่างจำกัด ทั้งนี้ จะกระจุกตัวอยู่เฉพาะภารกิจในกลุ่ม โครงสร้างพื้นฐานและการส่งเสริมคุณภาพชีวิต อีกทั้งกิจกรรมที่มีการถ่ายโอนจริงก็จำกัดเฉพาะในบางกิจกรรมเท่านั้น เช่น การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โครงการอาหารเสริมนมและอาหารกลางวัน การส่งเสริมเบี้ยผู้สูงอายุ เป็นต้น

1.2 การถ่ายโอนภารกิจยังไม่เป็นไปอย่างสอดคล้องระหว่างภารกิจ งบประมาณ บุคลากร แนวปฏิบัติ และวัสดุอุปกรณ์ เป็นผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนิน

กิจกรรมที่มีการถ่ายโอนได้เนื่องจากข้อจำกัดในด้านทรัพยากร อีกทั้งในหลายกิจกรรม แม้ว่าจะท้องถิ่นจะมีความพร้อมในการจัดทำแต่ก็พบว่ายังขาดการแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้ท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจในกิจกรรมนั้นๆ ได้อย่างเต็มที่

1.3 กระบวนการถ่ายโอนจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากส่วนราชการผู้ถ่ายโอนเป็นอย่างมาก แต่ในทางปฏิบัติกลับพบปัญหาว่าส่วนราชการต่างๆ มักจะถ่ายโอนให้เฉพาะภารกิจหน้าที่ แต่ในด้านวัสดุอุปกรณ์ แนวปฏิบัติ ตลอดจนข้อมูลพื้นฐานต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลับมิได้มีการส่งมอบอย่างเป็นระบบระเบียบ อันนำไปสู่ปัญหาการจัดทำภารกิจนั้นๆ

2. ปัญหาในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การขาดการบูรณาการระหว่างแผนการกระจายอำนาจกับทิศทางการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินทั้งระบบ เป็นผลให้สภาวะของการซ้อนทับ และแข่งขันในเชิงบทบาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการต่างๆ ยังคงดำเนินอยู่ต่อไป เนื่องจากทิศทางที่ปรากฏในแผนการกระจายอำนาจข้อมหมายถึงการลดขนาดและถอนตัวเองออกไปของส่วนราชการต่างๆ แต่ในทางปฏิบัติ ทิศทางการปฏิรูประบบบริการราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ยังแสดงให้เห็นว่าส่วนราชการต่างๆ จะยังคงมีบทบาทอย่างสำคัญในพื้นที่การบริหารปกครองนอกศูนย์กลางต่อไป เช่น การสร้างระบบบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ ในด้านหนึ่งแม้ว่าจะเป็นความพยายามแก้ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจที่เป็นไปอย่างกระจัดกระจาย (Fragmented Centralism) แต่ในอีกด้านหนึ่ง ก็เท่ากับเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบการปกครองท้องถิ่น โดยรัฐ (Local State Government) ให้คงอยู่ควบคู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสำเร็จหรือล้มเหลวของกระบวนการกระจายอำนาจและการสัจัดระบบ การบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นนั้น ส่วนสำคัญอยู่ที่บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ในอันที่จะผลักดันกระบวนการถ่ายโอนทรัพยากรต่างๆ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามแผนและขั้นตอนที่กำหนดไว้ แต่ในปัจจุบันองค์กรสำคัญดังกล่าวกลับต้องพบกับปัญหาอุปสรรคทั้งในเชิงสถาบัน ซึ่งต้องอิงแอบและอาศัยความร่วมมือและผลักดันจากรัฐบาลที่ส่วนกลางค่อนข้างมาก รวมถึงปัญหาในเชิงองค์กร ซึ่งยังมีบุคลากรและทรัพยากรทางการบริหารค่อนข้างจำกัด เป็นผลให้การทำงานดำเนินไปอย่างชากล่าบาก

4. ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการในการให้บริการสาธารณะ ประเด็นในเรื่องภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน มักจะให้ความสำคัญกับเรื่องการถ่ายโอนภารกิจ แต่ยังขาด

ความสนใจอย่างเพียงพอต่อเรื่องวิธีการในการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ภายใต้ข้อกำหนดในปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยยังคงมีช่องทางในการจัดทำภารกิจค่อนข้างจำกัด โดยมากมักจะเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ด้วยตนเอง ผ่านการใช้ทรัพยากรทางการบริหารภายในองค์กรของตนเองเป็นหลัก แต่ภายใต้สภาพแวดล้อมทางการบริหารในยุคปัจจุบัน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนาทางเลือกใหม่ๆ ในการจัดหาบริการสาธารณะให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การพัฒนาและยกระดับการบริการสาธารณะให้เกิดขึ้น และที่สำคัญจะเป็นการป้องกันปัญหาอาการของการเติบโตไปสู่ความเป็นระบบราชการ (Bureacratization) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเช่นที่เกิดขึ้นกับระบบราชการส่วนกลาง

จากปัญหาและอุปสรรคสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะในปัจจุบันหรือในอนาคต ก็จะพบกับปัญหาจากปัจจัยต่าง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและปัญหาเกี่ยวกับวิธีการในการให้บริการสาธารณะ ที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญยิ่ง

การปกครองท้องถิ่น

ลักษณะการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองระดับตำบลหมู่บ้านและเป็นกลไกสำคัญของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งมีวิวัฒนาการตั้งแต่สมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 เติมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นครั้งสำคัญ โดยทดลองจัดตั้งการปกครองระดับตำบลหมู่บ้านที่อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครหรืออยุธยา โดยมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเป็นผู้ปกครอง ซึ่งผลการทดลองจัดตั้งการปกครองระดับตำบลหมู่บ้านครั้งนั้นปรากฏว่าประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงกำหนดให้การปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลหมู่บ้านเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองภูมิภาคและทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2440 บังคับใช้ทั่วประเทศพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น ร.ศ. 116 นับเป็นกฎหมายการจัดระเบียบการปกครองระดับตำบลหมู่บ้านฉบับแรกของประเทศไทย โดยมีเจตนารมณ์ให้มีกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวแทนของทางราชการส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่คอยดูแลตรวจตราทุกข์สุขของประชาชน นอกจากนี้ยังให้ประชาชนเลือกกำนันผู้ใหญ่บ้านจากผู้ที่ประชาชนเคารพนับถือ และช่วยเหลือประชาชน ได้เป็นผู้ปกครองตำบลหมู่บ้านของตน ต่อมาใน

รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเดิมการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ. ศ. 2457 แทนพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ซึ่งได้มีการบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบันการปกครองท้องที่มีรายละเอียด ดังนี้ (กรมการปกครอง. 2551:ออนไลน์)

การปกครองตำบล

ในการปกครองระดับตำบลนั้น จะมีกำนันเป็นผู้ปกครองของตำบล มีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรให้บังเกิดความสงบเรียบร้อย และปฏิบัติงานต่าง ๆ ของตำบลให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี และมีคณะกรรมการตำบลคณะหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยกำนันท้องที่ ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านและแพทย์ประจำตำบล เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง ครูประชาบาลในตำบล 1 คน กรรมการหมู่บ้าน ผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน เป็นกรรมการตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ โดยนายอำเภอเป็นผู้คัดเลือกแล้วรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อออกหนังสือสำคัญแต่งตั้งกำนัน ทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองและดำเนินกิจการทั้งหลายในตำบลทั้งในฐานะที่เป็นตัวแทนของราชการส่วนภูมิภาค เผยแพร่ข่าวสารและคำสั่งของทางราชการ ไปสู่ราษฎรขณะเดียวกันก็เป็นผู้นำข่าวสารความต้องการของราษฎรมาสู่ราชการ กล่าวอีกนัย ก็เป็นผู้ประสานงาน ประสานประโยชน์ ตลอดจนเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรกับทางราชการเข้าด้วยกัน ซึ่งนับว่าเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้การปกครองท้องที่มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยเกิดความสงบสุขแก่ประชาชน การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกำนันที่กำหนดในพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ. ศ. 2457 คือ การปกครองตำบลให้เรียบร้อย บำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้ราษฎรในตำบล ซึ่งบางเรื่องต้องปฏิบัติด้วยตนเอง หากไม่สามารถปฏิบัติได้ก็ต้องมอบหมายให้ผู้ใหญ่บ้านคนอื่น ๆ ทำแทน หรือถ้าเป็นเรื่องสำคัญก็ต้องหรือถ้าเป็นเรื่องสำคัญก็ต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจกันปฏิบัติหลายฝ่าย โดยเรียกประชุมผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ร่วมกันปรึกษาหารือแก้ปัญหาต่างๆ ให้เรียบร้อย ถ้าหากมีเหตุการณ์ลุกลามออกไปจนพ้นวิสัยที่กำนันจะทำได้ด้วยตนเองได้ จะต้องรายงานให้นายอำเภอเพื่อแก้ไขต่อไปอีกชั้นหนึ่ง และด้วยเหตุที่กำนันมีงานในหน้าที่มากมายจึงจำเป็นที่จะต้องมีการปรึกษาหารือกับคณะกรรมการตำบล เพื่อขอคำปรึกษาหารือหรือขอความเห็นในการปกครองตำบล ซึ่งคณะกรรมการตำบลนี้จะช่วยเป็นหูเป็นตาให้กำนัน ที่จะช่วยให้การบริหารงานภายในตำบลเกิดความสงบเรียบร้อย (กรมการปกครอง. 2551:ออนไลน์)

การปกครองหมู่บ้าน

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ได้กำหนดให้ประชาชนในหมู่บ้านเลือกผู้ที่เห็นว่าเหมาะสมเป็นผู้ใหญ่บ้าน ทำหน้าที่ปกครองและเป็นหัวหน้าในหมู่บ้าน โดยผู้ที่ได้รับเลือกขึ้นเป็นผู้ใหญ่บ้านจะต้องมีคุณสมบัติครบถ้วนและไม่อยู่ในลักษณะที่ต้องห้ามตาม

กฎหมาย ผู้ใหญ่บ้าน มีฐานะเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ได้บัญญัติไว้ว่า ผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านนั้น ๆ มีอำนาจหน้าที่ในการปกครอง และรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านยังมีปรากฏในกฎกระทรวงและระเบียบข้อบังคับอื่นๆ อีกมากมาย อาจสรุปได้ว่า ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ต้องกระทำตามกฎหมาย ในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและการปกครองหมู่บ้าน ป้องกันทุกข์ภัยของชาวบ้านในเมืองต่าง ๆ ตลอดจนรักษาผลประโยชน์และทำนุบำรุงสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ ให้อยู่ในสภาพดี จัดทำสำเนาทะเบียนบ้านของลูกบ้านให้ถูกต้องอยู่เสมอ รวมทั้งนำข่าวสารของทางราชการ ไปแจ้งให้ลูกบ้านทราบ สำหรับหน้าที่อื่น ๆ ของผู้ใหญ่บ้านที่นอกเหนือไปจากนี้ ได้แก่งานของ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่ผู้ใหญ่บ้านต้องปฏิบัติ จัดทำ เช่น งานของกรมการปกครอง กิจการพัฒนาชุมชนกรมที่ดิน กรมตำรวจ กรมประชาสงเคราะห์ กรมประมง กรมส่งเสริมการเกษตร กรมป่าไม้ กรมชลประทาน กรมอนามัย กระทรวงกลาโหม และกระทรวงการคลัง (กรมการปกครอง. 2551:ออนไลน์) ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านมี 2 ประเภท คือ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ สำหรับผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองนั้นมีอย่างน้อยหมู่บ้านละ 2 คน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบมีเฉพาะหมู่บ้านที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรและมีจำนวนไม่ เกินที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งโดยปกติก็จะมีประมาณหมู่บ้านละ 2- 3 คนตามสถานการณ์ของหมู่บ้าน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรจะแต่งตั้งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองให้เป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบอีกตำแหน่งหนึ่งก็ได้ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้ใหญ่บ้าน ปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน และอาจให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะในกิจกรรมต่าง ๆ ได้ ส่วนผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบนั้นมีอำนาจหน้าที่ที่เน้นหนักในด้านการตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยเป็นสำคัญ จึงมักแต่งตั้งจากผู้ผ่านการอบรมทางด้านการศึกษาและการรักษาความปลอดภัยตาม โครงการราษฎรอาสาพัฒนาหมู่บ้าน (รพบ.) หรือ โครงการผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ (พรส.) (กรมการปกครอง. 2551:ออนไลน์)

อำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน

อำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งจำแนกออกได้เป็น 12 หมวด ดังนี้ (กรมการปกครอง. 2541: 10 - 26)

1. การใช้อำนาจหน้าที่ปกครองราษฎร ทำหน้าที่ปกครองดูแลทุกข์สุขและการรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎร
2. การรายงานต่อทางราชการ รายงานเหตุการณ์ผิดปกติที่เกิดขึ้นในตำบลหมู่บ้านซึ่งอาจเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ชุมชนหรือต่อประเทศชาติให้ทางราชการทราบ

3. การนำข้อราชการไปประกาศแก่ราษฎร ทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างราชการและประชาชนในการนำข้อมูลข่าวสารทางราชการ ไปแจ้งแก่ราษฎรให้ทราบ

4. การจัดทำทะเบียน การจัดทำทะเบียนในท้องที่ เป็นข้อมูลพื้นฐานสำคัญด้านการปกครองท้องที่ จะต้องจัดทำเพื่อให้ได้ทราบรายละเอียดต่างๆ ที่เกิดขึ้นหรือปรากฏการต่างๆ ภายในตำบลหมู่บ้านอันเกี่ยวกับจำนวนประชากร จำนวนครัวเรือน จำนวนสัตว์พาหนะและลักษณะพื้นที่ใช้ในการวางแผนพัฒนาในด้านต่างๆ ของทางราชการ

5. กิจการสาธารณสุขประโยชน์ ทำหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นผู้ค้นเคยกกับสภาพท้องที่ที่ต้องรู้ความต้องการและปัญหาท้องถิ่น ได้เป็นอย่างดีจึงเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหา ปัดเป่าความเดือดร้อนแก่ราษฎร และปฏิบัติการตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้โดยเคร่งครัด

6. การฝึกหัดอบรมให้ราษฎรรู้จักกระทำการในเวลารบ

7. บำรุงและส่งเสริมอาชีพของราษฎร จัดให้ราษฎรประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งเป็นลำดับขั้น สามารถเพิ่มพูนรายได้ให้สูงขึ้นขยายการผลิตให้มากแขนงขึ้นไป โดยมุ่งในทางส่งเสริมอาชีพที่มีอยู่แล้วเป็นสำคัญ

8. การป้องกันโรคติดต่อ การรักษาสุขภาพอนามัยของราษฎรนับเป็นภารกิจที่สำคัญอย่างหนึ่งของการรักษาความสงบเรียบร้อย เพราะสุขภาพของราษฎรย่อมเป็นรากฐานของบ่อเกิดแห่งความสมบูรณ์ของราษฎรทั้งมวล

9. การจัดหมู่บ้านชุมชนให้เป็นระเบียบเรียบร้อย และถูกสุขลักษณะ

10. งานที่เกี่ยวกับความอาญา ผู้ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในทางคดีเป็นการปฏิบัติต่อเนื่องเพื่อการป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดทางอาญา อันเป็นผลกระทบทกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน

11. คณะกรรมการหมู่บ้าน เป็นองค์กรประชาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ให้มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหารือ และในการปฏิบัติหน้าที่โดยยึดหลักเหตุผลที่ว่า การพัฒนาหมู่บ้านเป็นการพัฒนาที่ต้องช่วยเหลือร่วมมือกันและแบ่งหน้าที่รับผิดชอบกันไปทำงานเป็นการบริหารงานของราษฎรในหมู่บ้านกันเอง อันเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยให้ราษฎรในหมู่บ้านได้ลงมือปฏิบัติจริง

12. สภาตำบล ทำหน้าที่พัฒนาตามแผนงาน โครงการงบประมาณของสภาตำบล เสนอแนะส่วนราชการในการบริหารงานราชการและพัฒนาตำบล โดยมีกำนันท้องที่เป็นประธานสภาตำบล เป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานของสภาตำบล และประธานสภาตำบล เลขาธิการสภาตำบล และสมาชิกสภาตำบลอีกหนึ่งคนร่วมกันมีอำนาจทำนิติกรรมแทนสภาตำบล

นอกจากนี้ กำนันผู้ใหญ่บ้านยังมีอำนาจหน้าที่ที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นอีกมากและให้ความช่วยเหลือการปฏิบัติงานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เช่น งานทะเบียนราษฎร งานบัตรประจำตัวประชาชน งานทะเบียนครอบครัว งานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน งานทะเบียนอาวุธปืน งานทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ มัสยิดอิสลาม โบสถ์คริสต์และศาลเจ้าตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ และงานการรับราชการทหาร

ในการปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้กำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้นในบางเรื่องกำนันและผู้ใหญ่บ้านสามารถปฏิบัติงานได้ด้วยตนเอง และในบางเรื่องก็ต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากบุคคลหลาย ๆ ฝ่าย นอกจากนี้กำนันผู้ใหญ่บ้านยังต้องปฏิบัติหน้าที่ที่มีได้กำหนดไว้ในกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับของทางราชการในหลาย ๆ เรื่อง เช่น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การพัฒนาตำบล หมู่บ้าน กิจกรรมที่เกี่ยวกับการศาสนาศาสนา งานช่วยเหลือสังคมต่าง ๆ (กรมการปกครอง.2541: 10 - 26)

การปกครองท้องที่ในระดับตำบลหมู่บ้านที่มีกำนันและผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองและเป็นตัวแทนของทางราชการส่วนภูมิภาค ในการดูแลทุกข์สุขของประชาชน รักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล หมู่บ้าน มาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ตลอดจนเป็นผู้ที่คุ้นเคยกับสภาพท้องที่รู้ปัญหาความเดือดและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการแก้ปัญหา ปัดเป่าความเดือดร้อน และรักษาผลประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างมาก

บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน

บทบาทกำนันและผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบัน

สังคมหากเข้าสู่ช่วงของการเปลี่ยนผ่านทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม วัฒนธรรมก็มักจะเกิดวิกฤตที่มีความแปลกแตกต่างจากปรากฏการณ์ในสังคมทั่ว ๆ ไปขึ้น เช่นเดียวกับสังคมไทยที่กำลังมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วอย่างเช่น ปัจจุบัน ได้เกิดปรากฏการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองและวิกฤตเศรษฐกิจที่เป็นผลกระทบการก้าวสู่สังคมประชาธิปไตยและจากปัญหาเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาหรือที่เรียกว่า “วิกฤตแฮมเบอร์เกอร์” จนทำให้มีคนว่างงานเพิ่มขึ้นซึ่งจากการคาดการณ์ของนักเศรษฐศาสตร์ของไทย คนตกงานที่เกิดจากวิกฤตเศรษฐกิจครั้งนี้มีถึง 1-2 ล้านคน ซึ่งจำนวนอาจเท่า ๆ กับการว่างงานเมื่อเกิดวิกฤตต้มยำกุ้งกับประเทศไทยเมื่อปีพ.ศ.2540 กำนันและผู้ใหญ่บ้านในฐานะผู้นำหลักในตำบลหมู่บ้านจะต้องเข้ามามีบทบาทในการเตรียมชุมชนให้รู้จักเรียนรู้และสร้างความพร้อมรับกับวิกฤตเหล่านี้วิกฤตของสังคมไทยปัจจุบัน (กรมการปกครอง. 2551:ออนไลน์)

ข่าวสารข้อมูล โดยเฉพาะจากสื่อมวลชนทุกด้านทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ได้สะท้อนภาพของวิกฤตสังคมไทยในปัจจุบันที่สำคัญ 2 ประการ (กรมการปกครอง, 2551:ออนไลน์) คือ

1. วิกฤตความขัดแย้งทางการเมือง ที่ผ่านมาระยะหนึ่งคนไทยมีความคิดทางการเมืองที่แตกต่างกัน 3 กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มที่เห็นว่าวิถีคิดวิธีบริหารของพรรคการเมืองหนึ่งและแนวร่วมที่เคยเข้าบริหารประเทศถูกต้อง อีกกลุ่มหนึ่งคือกลุ่มพันธมิตรเห็นว่าวิถีคิดวิธีบริหารประเทศของพรรคการเมืองดังกล่าวไม่ถูกต้องตามหลักกฎหมาย ในขณะที่อีกกลุ่มจะมองการเมืองคละกันไป ทั้งมองตามหลักการประชาธิปไตยหรือแม้แต่เฉย ๆ ไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวในครั้งนี้ ความขัดแย้งทางการเมืองของ 2 กลุ่มแรกได้ยกระดับสู่การชุมนุมประท้วง การใช้สัญลักษณ์บอกฝ่าย และมีพฤติกรรมกดดันเพื่อให้ยอมรับในแนวความคิดทางการเมืองของกลุ่มของตน จนบางครั้งเกิดการเผชิญหน้ากันด้วยวิธีรุนแรง คนที่เข้าร่วมทั้ง 2 กลุ่ม จะมาจากจังหวัด อำเภอ ตำบลหมู่บ้านต่าง ๆ ทั่วประเทศ ไม่ได้แบ่งว่าอยู่ภาคใดพื้นที่ใด แม้แต่ภายในครอบครัวเดียวกันก็อาจมีความเห็นชอบต่างกลุ่มกัน วิกฤตความขัดแย้งทางการเมืองครั้งนี้ อาจมองในด้านบวกก็คือ ทำให้คนไทยได้เรียนรู้วิถีประชาธิปไตยด้วยประสบการณ์ตรงว่าแต่ละคนมีความคิดความชอบทางการเมืองที่แตกต่างกันได้ แต่ในด้านลบ คือ ได้ก่อให้เกิดความเครียดกับคนไทยที่คุ้นเคยกับความคิดเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นก็ทำให้เกิดความเครียดเพราะไม่ทราบว่าอะไรจะสิ้นสุดลงอย่างไรและในขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจ สังคมในระดับหนึ่ง ถึงแม้การชุมนุมประท้วงจะลดความถี่และการเผชิญหน้าลง แต่สิ่งหนึ่งที่ยังคงมีอยู่ คือ ความรู้สึกตกค้างในใจของความชอบหรือไม่ชอบ ของกลุ่มหนึ่งที่มีต่ออีกกลุ่มหนึ่ง ที่จะต้องมีการเยียวยา

2. วิกฤตเศรษฐกิจของประเทศ ภาคการเงินการธนาคารของสหรัฐอเมริกา ได้ปล่อยสินเชื่อให้ผู้กู้ยืมเงิน ไปซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่ผิดพลาดทำให้เศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาเดินเข้าสู่ “วิกฤตแฮมเบอร์เกอร์” รัฐบาลต้องอัดฉีดเงินเข้าช่วยเพราะเงินในระบบเศรษฐกิจลดลงอย่างรวดเร็ว เนื่องจากการเงินของโลกผูกกันอยู่ เมื่อสหรัฐเกิดวิกฤตก็ปรากฏว่าลาม ไปยังประเทศอื่นๆ ทั้งในยุโรปและเอเชีย คนมีกำลังซื้อลดลงและได้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยซึ่งส่งสินค้าที่ผลิตได้ไปตลาดสหรัฐ ยุโรปและญี่ปุ่นซึ่งเป็นตลาดหลักของไทยได้น้อยลงอย่างมากมาช โรงงานต่าง ๆ ต้องชะลอหรือหยุดการผลิต มีการปลดคนงานออก เพื่อลดค่าใช้จ่ายหรือตัดการขาดทุนทำให้คนงานไทยต้องตกงานเนื่องจากวิกฤตนี้ ตั้งแต่ปลายปีพ.ศ. 2551 และจะมีไปเรื่อย ๆ ในปีพ.ศ. 2552 โดยนักเศรษฐศาสตร์ก็คาดการณ์ว่าเศรษฐกิจของโลกจะดีขึ้นประมาณปีพ.ศ. 2553 แน่แน่นอนว่าคนงานที่ตกงานก็คือลูกหลานของกำนันและผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ในหมู่บ้านก็จะต้องกลับไปสู่หมู่บ้าน ซึ่งเป็นที่พึ่งพิงสุดท้ายที่คนเหล่านี้มีอยู่

ภารกิจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน

บทบาทสำคัญของกระทรวงมหาดไทย คือ การสร้างความรัก ความสามัคคีและสร้างความเป็นปึกแผ่นในการบริหารราชการแผ่นดินทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น และส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันเป็นพระมหากษัตริย์เป็นประมุข บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้ประชาชนในตำบลที่หมู่บ้านมีความอยู่ดีกินดี และไม่เดือดร้อนเมื่อเกิดวิกฤต กำนันและผู้ใหญ่บ้านถือว่าเป็นตัวแทนของกระทรวงมหาดไทย จึงเป็นผู้นำตำบลหมู่บ้านที่จะต้องมีบทบาทสำคัญในการประสานประชาชนในพื้นที่ให้เกิดความรัก ความสามัคคีสร้างความเป็นเอกภาพและส่งเสริมวิถีชีวิตประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในพื้นที่หมู่บ้าน ตำบล นานโยบายของรัฐกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ รวมทั้งประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชนหรือภาคธุรกิจเอกชนร่วมกันพัฒนาเพื่อให้ประชาชนในตำบล หมู่บ้านมีความสงบสุข อยู่ดีกินดีอย่างเป็นรูปธรรมการแก้วิกฤตสังคมในระดับหมู่บ้าน (กรมการปกครอง. 2551:ออนไลน์)

วิกฤติความขัดแย้งทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศในครั้งนี้สามารถแก้ไขได้จากระดับหมู่บ้านด้วยการทำความเข้าใจหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยกับประชาชนในหมู่บ้าน รวมทั้งนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของหมู่บ้าน การทำความเข้าใจหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยอย่างต่อเนื่อง ประชาธิปไตยเป็นอุดมการณ์การปกครองที่เป็นทั้งรูปแบบการปกครองและเป็นวิถีชีวิตประเพณีปฏิบัติของประชาชน รูปแบบการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยคนไทยคุ้นเคยอย่างหนึ่ง ได้แก่ การเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาลเป็นต้น ส่วนวิถีชีวิตประชาธิปไตยซึ่งเป็นแนวทางการดำรงชีวิตประจำวัน และการดำรงตนของประชาชนในสังคม ได้แก่ การรู้จักใช้เหตุผล การแก้ปัญหาโดยสันติ การไม่ใช้ความรุนแรง การปฏิบัติตามครรลองของกฎหมายเคารพในสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น การยอมรับในเสียงข้างมากและเคารพในเสียงข้างน้อยการทำประ โยชน์เพื่อส่วนรวมและการสร้างความรักและการมีจิตสาธารณะที่ดีความรักและเอื้ออาทรต่อกันสามัคคีในหมู่ประชาชนในหมู่บ้านซึ่งเป็นรากฐานของความเป็นปึกแผ่นของประเทศ (กรมการปกครอง. 2551:ออนไลน์) ราษฎรในหมู่บ้านส่วนมากจะมีความคุ้นเคยและเข้าใจถึงประชาธิปไตยในแง่ของรูปแบบ โดยเฉพาะการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยในการเลือกตั้งแต่ละครั้งที่ภาครัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบรวมทั้งพรรคการเมืองแต่ละพรรคก็จะรณรงค์ให้ไปทำหน้าที่ในการเลือกตั้งด้วยการเลือกคนดีไปทำหน้าที่ในการบริหารงานของรัฐทุก ๆ ระดับ โดยเฉพาะการเลือกตั้งทั่วไปก็จะเห็นว่ามีพรรคการเมืองกันอย่างตึกคัก ส่วนวิถีชีวิตประชาธิปไตยเป็นเรื่องของความนึกคิดจับต้องได้ยากจะต้องเรียนรู้และฝึกฝนด้วยการประพฤติปฏิบัติของประชาชนภายใต้การแนะนำของกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นที่เคารพนับถือของประชาชน (กรมการปกครอง. 2551:ออนไลน์)

วิกฤติความขัดแย้งทางการเมืองครั้งนี้สาเหตุส่วนใหญ่เกิดจากความชอบหรือไม่ชอบพรรคการเมืองและแสดงออกการสนับสนุนอย่างเต็มที่จนเกิดการใช้กำลังรุนแรงเพื่อกดดันให้อีกฝ่ายยอมรับความคิดของกลุ่มตน ซึ่งความชอบหรือไม่ชอบพรรคการเมืองใดถือว่าเป็นวิถีชีวิตประชาธิปไตยโดยแต่การแสดงออกโดยการใช้อำกำลังรุนแรงต่อคนอื่นถือว่าการขัดกับวิถีชีวิตประชาธิปไตยและหากทำให้ผู้อื่นเสียหายก็เป็นการขัดกับกฎหมายบ้านเมือง ดังนั้น แนวทางการแก้ไขที่กำนันผู้ใหญ่บ้านจะใช้เพื่อแก้ไขปัญหความขัดแย้งทางการเมือง ก็จะต้องใช้การเรียนรู้ร่วมกันกับประชาชนด้วยการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของเมืองที่เกี่ยวกับหลักวิถีชีวิตประชาธิปไตยมาเป็นหลักปฏิบัติการดำรงชีวิตของประชาชน กำนันผู้ใหญ่บ้านอาจจัดเวทีประชาคมพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นความเข้าใจทางการเมืองของประชาชนในหมู่บ้านอยู่เสมอในเมื่อหากการพูดคุยก็ต้องเน้นย้ำถึงสิทธิการเมืองที่คนแต่ละคนมีสิทธิเลือกที่จะชอบและสนับสนุนพรรคการเมืองใดก็ได้ แต่การแสดงออกถึงการสนับสนุนจะต้องเป็นไปโดยสงบ ไม่มีความขัดแย้งหรือใช้กำลังกับคนที่มีความคิดทางการเมืองแตกต่างออกไป นอกจากนี้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านสามารถสอดแทรกหลักวิถีชีวิตประชาธิปไตยในการประชุมหรือในโอกาสต่าง ๆ ที่ประชาชนมาชุมนุมกัน (กรมการปกครอง. 2551:ออนไลน์)

การแสดงออกทางการเมืองโดยสันติไม่ขัดแย้งกับคนที่มีความคิดแตกต่างกันถือว่าเป็นการมีวุฒิภาวะทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอย่างประเทศที่เจริญแล้วทำกัน ดังเราจะเห็นได้จากประเทศที่เจริญแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา การรณรงค์เลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ที่ทั้งพรรครีพับลิกัน หรือพรรคเดโมแครตจะแข่งขันกันอย่างเต็มที่ ผู้สนับสนุนแต่ละพรรคจะร่วมกันบริจาคเงินให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อใช้ในการรณรงค์หาเสียง รวมทั้งถือป้ายแสดงการสนับสนุนหรือเข้าฟังนโยบายที่ผู้สมัครฯ จะใช้ในการบริหารประเทศและไปลงคะแนนเสียงสนับสนุน โดยไม่มีการต่อต้านหรือกีดกันคนที่มีความคิดทางการเมืองแตกต่างจากตน ดังนั้น ประเทศไทยโดยพื้นฐานของวัฒนธรรมคนไทยมีจิตใจอ่อนโยนรู้จักอะลุ้มอล่วยและรักชาติ ศาสน์ กษัตริย์ เหมือนกันก็สามารถอยู่ร่วมกัน ได้ด้วยความรักและผูกพันที่ดีแม้ความคิดทางการเมืองจะต่างกันก็ตาม กำนันและผู้ใหญ่บ้านก็ต้องช่วยชี้แจงแนะนำ สร้างเวทีประชาคมพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมืองกันเนื่อง ๆ ระหว่างคนในหมู่บ้าน และตำบล เพื่อให้เรียนรู้และซึมซับหลักวิถีชีวิตประชาธิปไตยและสร้างความเจริญในพื้นที่ด้วยกัน (กรมการปกครอง. 2551:ออนไลน์)

การพัฒนาหมู่บ้านให้เป็นหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียง ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นปรัชญาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริชี้แนะแนวทางการพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนในหมู่บ้าน ให้อยู่ดีกินดีตามอัตภาพ หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงจะให้ความสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของหมู่บ้านตามหลักทางสายกลาง คือ ไม่ฟุ้งเฟ้อหรือตระหนี่ถี่เหนียวเกินไป

และไม่ประมาท องค์ประกอบของปรัชญาที่ประกอบด้วย 3 ห่วง 2 เงื่อนไข 3 ห่วง คือการพัฒนา หมู่บ้านจะต้องเป็นไปพอประมาณ ไม่เกินตัว ความมีเหตุผล คือ มีความพอเหมาะและเป็นไปตามหลักเหตุผล ไม่เพื่อฝันจนไม่สามารถพัฒนาให้ถึงเป้าหมายได้ และมีภูมิคุ้มกัน คือ มีการป้องกันความเสี่ยงหากการพัฒนานั้นประสบความล้มเหลวแล้วจะแก้ไขอย่างไร ส่วน 2 เงื่อนไข คือ ความรู้ ที่การพัฒนาหมู่บ้านกำนันผู้ใหญ่บ้าน จะต้องระดมคนที่มีความรู้ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและผู้ที่มีความรู้ที่เป็นที่เคารพนับถือคือ ปราชญ์ชาวบ้านในหมู่บ้านมาร่วมกันพัฒนาและเงื่อนไขที่สำคัญประการสุดท้ายคือ คุณธรรมความซื่อสัตย์และเห็นประโยชน์เพื่อส่วนรวมที่การดำเนินโครงการหรือแผนงานในการพัฒนาจะต้องเป็นไปด้วยความถูกต้อง โปร่งใสโดยกำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องซื่อสัตย์และทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนในหมู่บ้าน นอกจากนี้การพัฒนาหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียงจะช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนที่ประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจ กำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องสำรวจสภาพหมู่บ้านและคนว่างงานและประสานกับทางอำเภอหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในท้องที่ช่วยเหลืออยู่เสมอ ปรับโครงการพัฒนาตามแผนชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและขอรับการสนับสนุนงบประมาณดำเนินการจากอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้ากับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งนี้งบประมาณดำเนินการรัฐบาลก็ได้มีการจัดสรรให้ตามนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ซึ่งกำนันผู้ใหญ่บ้านก็ต้องสลับรับฟังและคิดพิจารณาใช้งบประมาณที่หมู่บ้านได้รับตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงดังกล่าวข้างต้น เพื่อช่วยเหลือตำบลหมู่บ้านให้รอดพ้นภาวะวิกฤตเศรษฐกิจครั้งนี้แล้ว (กรมการปกครอง. 2551:ออนไลน์)

สมเด็จพระมหาธีรราชเจ้า ได้กล่าวถึงลักษณะเด่นของสังคมไทยว่าเป็นสังคมที่มีความอ่อนน้อมและเอื้ออารีต่อกัน รวมทั้งมีความรักความสามัคคีมาตั้งแต่สมัยโบราณ เมื่อมาถึงยุคปัจจุบันที่สังคมกำลังปรับเปลี่ยนสู่สังคมที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น ปรากฏการณ์วิกฤตความขัดแย้งทางการเมือง ก็ย่อมเกิดขึ้นเป็นธรรมดา ส่วนวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศก็เกิดขึ้นก็เนื่องมาจากประเทศไทยเข้าไปผูกติดเศรษฐกิจโลกมากยิ่งขึ้นซึ่งเป็นเรื่องที่ประเทศหลีกเลี่ยงไม่ได้ในยุคโลกาภิวัตน์นี้ กำนันผู้ใหญ่บ้านที่เป็นผู้นำสำคัญของหมู่บ้านที่ได้รับการยอมรับทางกฎหมายและได้รับความศรัทธาจากประชาชนจะต้องเป็นตัวหลักในการรักษาความเป็นปึกแผ่นของตำบลหมู่บ้านไว้ด้วยการนำหลักการวิถีชีวิตประชาธิปไตยหรืออุดมการณ์ตามระบอบประชาธิปไตยไปทำความเข้าใจและฝึกปฏิบัติในชีวิตจริงกับประชาชนในหมู่บ้าน และมุ่งพัฒนาหมู่บ้านให้เป็นหมู่บ้านตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อพัฒนาความเป็นอยู่ของคนในหมู่บ้านและช่วยเหลือเยียวหา ผู้ที่เดือดร้อนจากวิกฤตเศรษฐกิจให้กับคนในหมู่บ้านอย่างยั่งยืน ปัจจุบันได้มีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน (กรมการปกครอง. 2551:ออนไลน์) ดังนี้

1. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ได้จัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

2. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้รูปแบบการปกครองตำบลเป็นนิติบุคคล มีผู้แทนประชาชนจากหมู่บ้านต่าง ๆ ประกอบเป็นสภาตำบล ทำหน้าที่บริหารงานของตำบล ส่วนตำบลที่เข้าหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดได้ยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรียกว่า องค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล จากผลของกฎหมายฉบับดังกล่าว ซึ่งปัจจุบันกรมการปกครองได้มีประกาศแจ้งข้อมูลทางการปกครอง เพื่อให้การอ้างอิงตัวเลขสถิติข้อมูลต่างๆ เป็นไปโดยถูกต้องตรงกัน

ตาราง 1 ข้อมูลทางการปกครองทั่วประเทศ

ลำดับ	ข้อมูลการปกครองส่วนภูมิภาค	จำนวน/หน่วย	หมายเหตุ
1	จำนวนจังหวัด	75 จังหวัด	
2	จำนวนอำเภอ	877 อำเภอ	
3	จำนวนตำบล	7,255 ตำบล	
4	จำนวนหมู่บ้าน	74,944 หมู่บ้าน	
4	การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	2 แห่ง	
	จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร	63,389,730 คน	จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2551 ประกาศโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ประกาศ ณ วันที่ 4 มีนาคม 2552

หมายเหตุ : ข้อมูลทางการปกครองเพื่อให้การอ้างอิงตัวเลขสถิติข้อมูลต่างๆ เป็นไปโดยถูกต้องตรงกันจึงแจ้งข้อมูลทางการปกครองทั่วประเทศ ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2551

บริบทของอำเภอเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์

ประวัติความเป็นมา

อำเภอเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์ (อำเภอเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์. 2552: ไม่มีเลขหน้า) จัดตั้งเมื่อ พ.ศ. 2438 ประวัติความเป็นมากล่าวโดยสรุปย่อจากจดหมายเหตุประชุมพงศาวดารที่ 7 กล่าวว่าใน พ.ศ. 2319 สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีได้โปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระยามหากษัตริย์ศึกยกทัพมาปราบพระยานางรอง ได้เดินทัพมาพบเมืองร้าง ที่ลุ่มน้ำห้วยจรเข้มาก มีชาวเขมรตั้งบ้านอยู่บริเวณบ้านโคกหัวช้าง บ้านทะนาน (บริเวณข้าง วัดกลางบุรีรัมย์) สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรี จึงได้โปรดเกล้าฯ ให้เจ้าเมืองพุทไธสมันเป็นเจ้าเมืองในขณะนั้น ซึ่งแต่เดิมเรียกว่า “เมืองแปะ” ต่อมาในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ร.ศ. 118 (พ.ศ. 2442) มีพระบรมราชโองการเปลี่ยนเป็นเมือง “บุรีรัมย์” ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ที่ตั้งและอาณาเขต

อำเภอเมืองบุรีรัมย์ มีพื้นที่ประมาณ 718.235 ตร.กม. หรือ 437,807 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 14.7 ของพื้นที่จังหวัดบุรีรัมย์ และมีอาณาเขต ดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับกิ่งอำเภอบ้านด่าน และอำเภอคูเมือง จังหวัดบุรีรัมย์

ทิศตะวันออก ติดต่อกับอำเภอกระสังและอำเภอห้วยราช จังหวัดบุรีรัมย์

ทิศใต้ ติดต่อกับอำเภอประโคนชัยและอำเภอพลับพลาชัย จังหวัดบุรีรัมย์

ทิศตะวันตก ติดต่อกับอำเภอนางรองและอำเภอลำปลายมาศ จังหวัดบุรีรัมย์

การปกครองและประชากร

การปกครอง แบ่งออกเป็น 17 ตำบล 323 หมู่บ้าน 17 ชุมชน จำนวนเทศบาล 2 แห่ง ดังนี้

- | | |
|---------------------------------------|------------------|
| 1. ตำบลในเมือง (เทศบาลเมืองบุรีรัมย์) | 11. ตำบลดงเหล็ก |
| 2. เทศบาลตำบลอิสาณ | 12. ตำบลกัณฑ์ |
| 3. ตำบลเสม็ด | 13. ตำบลชุมเห็ด |
| 4. ตำบลสะแกชำ | 14. ตำบลบ้านบัว |
| 5. ตำบลหลักเขต | 15. ตำบลสะแกโพรง |
| 6. ตำบลบ้านยาง | 16. ตำบลเมืองฝาง |
| 7. ตำบลบัวทอง | 17. ตำบลสองห้อง |
| 8. ตำบลหนองคา | 18. ตำบลลุมพิก |
| 9. ตำบลพระครู | 19. ตำบลกระสัง |
| 10. ตำบลสวายจิก | |

ลักษณะภูมิประเทศ

สภาพพื้นที่เป็นที่ราบสูง อยู่สูงกว่าระดับน้ำทะเลเฉลี่ย 160 เมตร ทางด้านทิศใต้ของที่ตั้งอำเภอเมืองบุรีรัมย์ มีแหล่งหินอุตสาหกรรม มีพื้นที่กว้างประมาณ 30 ตารางกิโลเมตร ดินส่วนใหญ่เป็นดินชุดร้อยเอ็ดมีความสมบูรณ์ต่ำระบายน้ำไม่ดี บางส่วนเป็นชุดบุรีรัมย์และโคราช สามารถทำการเกษตรและเลี้ยงสัตว์ได้แต่ค่อนข้างแห้งแล้ง

ภูเขา

ทางด้านใต้ห่างจากที่ตั้งอำเภอประมาณ 7 กิโลเมตร มีภูเขาขนาดเล็ก 2 ลูก คือ เขาระโคง และเขาใหญ่ มีความสูงประมาณ 265 เมตร เป็นภูเขาไฟที่สงบแล้ว

แหล่งน้ำ

ไม่มีแม่น้ำไหลผ่าน มีเพียงลำห้วยขนาดเล็ก คือ ลำห้วยจรเข้มาก และลำตะโคง และอ่างเก็บน้ำ 2 แห่ง คือ อ่างเก็บน้ำห้วยจรเข้มาก และอ่างเก็บน้ำห้วยตลาด

ลักษณะภูมิอากาศ

1. ฤดูร้อนเริ่มตั้งแต่ เดือน กุมภาพันธ์ – เมษายน อุณหภูมิเฉลี่ย 30 องศาเซลเซียส
 2. ฤดูฝนเริ่มตั้งแต่ เดือนพฤษภาคม – กันยายน มีปริมาณน้ำฝนเฉลี่ย 240 มิลลิเมตร
 3. ฤดูหนาวเริ่มตั้งแต่ เดือน พฤศจิกายน – มกราคม อุณหภูมิเฉลี่ย 22 องศาเซลเซียส
- การคมนาคมติดต่อระหว่างอำเภอและจังหวัด ดังนี้

1. ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 218 เชื่อมการคมนาคมติดต่อกับอำเภอนางรอง ทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ เชื่อมถนนสายโชคชัย - เฉลิมอุทุม
2. ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 219 เชื่อมการคมนาคมติดต่อกับอำเภอสตึก จังหวัดบุรีรัมย์
3. ทางทิศเหนือ ไปจังหวัดมหาสารคาม และเชื่อมการคมนาคมอำเภอติดต่อกับอำเภอประโคนชัย จังหวัดบุรีรัมย์ ทางทิศใต้
4. ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2074 เชื่อมการคมนาคมติดต่อกับอำเภอคูเมือง จังหวัดบุรีรัมย์
5. ทางทิศเหนือ ไปจังหวัดขอนแก่น
6. ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 226 ติดต่อกับอำเภอลำปลายมาศ ไปจังหวัดนครราชสีมา และ
7. ถนน ร.พ.ช. บร 11029 (แสดงโทน - กระเดื่อง) เชื่อมการคมนาคมติดต่อกับอำเภอประโคนชัย จังหวัดบุรีรัมย์ ทางทิศใต้

8. ถนน ร.พ.ช. บร 11028 (หนองปรือ - สะเดา) เชื่อมการคมนาคมติดต่อกับอำเภอ
พลับพลาชัยทางทิศใต้

9. ทางรถไฟสายตะวันออกเฉียงเหนือ เชื่อมการคมนาคมติดต่อกับอำเภอลำปลายมาศ
อำเภอหัวราช และอำเภอกระสัง

การคมนาคมติดต่อกภายในตำบล ได้แก่

1. ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 219 เชื่อมการคมนาคมระหว่างตำบลอิสาน ตำบล
บ้านบัว ตำบลกระสัง ตำบลสะแกโพรง และตำบลสองห้อง อำเภอเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์

2. ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 219 เชื่อมการคมนาคมระหว่างตำบลอิสาน ตำบลบ้าน
ยางตำบลบัวทอง ตำบลเสม็ด ตำบลสะแกชำ อำเภอเมืองบุรีรัมย์

3. ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 226 เชื่อมการคมนาคมระหว่างตำบลกระสัง ตำบลบ้าน
บัวตำบลเสม็ด ตำบลอิสาน และตำบลสวายจิก อำเภอเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์

4. ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2074 เชื่อมการคมนาคมระหว่างตำบลชุมเห็ด ตำบล
กัณฑ์ตา ตำบลดงเหล็ก อำเภอเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์

5. ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2151 เชื่อมการคมนาคมระหว่างตำบลอิสาน และ
ตำบลชุมเห็ด อำเภอเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์

6. ถนน รพช. บร 11055 (หนองปรือ- หนองใหญ่) เชื่อมการคมนาคมระหว่างตำบล
สวายจิก ตำบลเสม็ด ตำบลอิสาน และตำบลหลักเขต อำเภอเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์

7. ถนน รพช.บร 11029 (แสลงโทน – กระเดื่อง) เชื่อมการคมนาคมระหว่างตำบลสอง
ห้องและตำบลเมืองฝาง อำเภอเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์

การบริการด้านคมนาคมในอำเภอเมืองบุรีรัมย์

อำเภอเมืองบุรีรัมย์ มีการคมนาคมที่สามารถเดินทางติดต่อระหว่างอำเภอและกับ
จังหวัดต่าง ๆ ที่อยู่ใกล้เคียงและติดต่อกับภายในจังหวัด ได้สะดวกทั้งทางรถยนต์ รถไฟ

ทางรถยนต์

มีสถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดบุรีรัมย์ (อยู่ในเขตพื้นที่อำเภอเมืองบุรีรัมย์) ที่ให้
บริการผู้โดยสารเดินทางไปกรุงเทพฯ จังหวัดนครราชสีมา อุบลราชธานี ขอนแก่น จันทบุรี พัทธา
เชิงใหม่ ได้สะดวกทั้งรถโดยสารปรับอากาศและรถธรรมดา นอกจากนี้ ยังมีรถโดยสารติดต่อ
ระหว่างอำเภอกับอำเภอและอำเภอกับตำบล หมู่บ้าน

ทางรถไฟ

มีรถไฟผ่านเขตพื้นที่ของอำเภอเมืองบุรีรัมย์ โดยผ่านอำเภอลำปลายมาศ อำเภอเมืองบุรีรัมย์อำเภอห้วยราช โดยเที่ยวขึ้นผ่านจังหวัดสุรินทร์ ศรีสะเกษ ถึงสุดที่จังหวัดอุบลราชธานี และเที่ยวลงผ่าน จังหวัดนครราชสีมา สระบุรี กรุงเทพฯ

ทางเครื่องบิน

สนามบินบุรีรัมย์ (ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่อำเภอสตึก) ให้บริการสัปดาห์ละ 3 เที่ยวบิน วันพุธ วันศุกร์ วันอาทิตย์ ทำการบินจากท่าอากาศยานบุรีรัมย์ เวลา 17.25 น. ถึงท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เวลา 18.25 น.

ด้านการติดต่อสื่อสาร

1. ที่ทำการไปรษณีย์โทรเลข จำนวน 1 แห่ง
2. ที่ทำการโทรศัพท์ จำนวน 1 แห่ง

ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม และการละเล่นพื้นเมือง ประจำอำเภอเมืองบุรีรัมย์

1. ประเพณีกวนข้าวทิพย์ และตักบาตรเทโวบุรีรัมย์ กำหนดจัดขึ้นในวันอาสาฬหบูชา และวันออกพรรษาของทุกปี
2. ประเพณีขึ้นเขากระโดงบุรีรัมย์ กำหนดจัดขึ้นในวันขึ้น 15 ค่ำ เดือน 5 ของทุกปี

สภาพทางเศรษฐกิจ

1. ด้านเกษตรกรรม อำเภอเมืองบุรีรัมย์มีพื้นที่การเกษตรกรรมทั้งสิ้น 381,041 ไร่ แยกเป็น 1) พื้นที่นา จำนวน 347,328 ไร่

1.1 พืชไร่	จำนวน 11,790 ไร่
1.2 พืชสวน	
1.2.1 ไม้ผล ไม้ยืนต้น	จำนวน 13,819 ไร่
1.2.2 ไม้ดอก ไม้ประดับ	จำนวน 66 ไร่
1.2.3 พืชผัก	จำนวน 1,267 ไร่
1.3 สวนยางพารา	จำนวน 1,929 ไร่
1.4 พื้นที่เลี้ยงสัตว์	จำนวน 6,342 ไร่
1.5 พื้นที่การเกษตรอื่น ๆ	จำนวน 6,453 ไร่

ที่มา : สำนักงานเกษตรอำเภอเมืองบุรีรัมย์

ด้านการท่องเที่ยว

สถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญ ๆ ของอำเภอเมืองบุรีรัมย์ ได้แก่

1. วนอุทยานเขากระโดง ตำบลเสม็ด อำเภอเมืองบุรีรัมย์
2. ห้วยจรเข้มาก และห้วยตลาด ตำบลเสม็ด อำเภอเมืองบุรีรัมย์
3. สวนนก ตำบลสะแกชำ อำเภอเมืองบุรีรัมย์
4. รอยพระพุทธบาท เขากระโดง พระสุภัทรบพิตร ตำบลเสม็ด อำเภอเมืองบุรีรัมย์
5. ศูนย์วัฒนธรรมอีสานใต้บุรีรัมย์ ตั้งอยู่บริเวณมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สำหรับงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความคิดเห็นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มีต่อการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าในส่วนที่เกี่ยวข้องและได้นำมาประกอบการวิจัย ดังนี้

พินิจ ราชวัฒน์ (2539: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของกำนันผู้ใหญ่บ้าน จังหวัดระยองที่มีต่อพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พบว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านในจังหวัดระยอง ส่วนมากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จะช่วยส่งเสริมให้การพัฒนาตำบลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้ตำบลมีความเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น สำหรับผลการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างคุณลักษณะส่วนบุคคลของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับความคิดเห็นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาตำบล พบว่าคุณลักษณะส่วนบุคคลของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทั้งด้านระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ ตำแหน่งหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบล ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบล และอายุการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต่อพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาตำบล

เขวภา ถิ่นชัยภูมิ (2547 : 37-39) ได้ศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาท้องถิ่น อำเภอเมืองชัยภูมิ จังหวัดชัยภูมิ ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาท้องถิ่นโดยรวมอยู่ในระดับน้อย และมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงาน ด้านการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรม ด้านโครงสร้างพื้นฐาน อยู่ในระดับปานกลาง การพัฒนาเศรษฐกิจ และการพัฒนาด้านแหล่งน้ำมีความคิดเห็นอยู่ในระดับน้อย

อำนาจ อยู่สาโก (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลพนมรุ้ง อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดบุรีรัมย์ ผลการศึกษาพบว่าการดำเนินงานทั้ง 5 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ด้านเศรษฐกิจ ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต และด้านการเมืองการบริหาร อยู่ในระดับปานกลาง

ช่อพุดกัญ ผิวภู (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลตำบลชุมพลบุรี อำเภอชุมพลบุรี จังหวัดสุรินทร์ ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินงานทั้ง 6 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคม และรักษาความสงบ ด้านการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการสนับสนุนการปฏิบัติการกิจ อยู่ในระดับปานกลาง

นภสร ภูบาลชื่น (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลห้วยแถลง อำเภอห้วยแถลง จังหวัดนครราชสีมา ผลการวิจัยพบว่า โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า โดยเรียงจากด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงไปหาค่าต่ำ ดังนี้คือ ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านสังคม ด้านการเมืองการบริหาร และด้านเศรษฐกิจ ตามลำดับ

ไชยวัฒน์ โคคุทา (2552 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยเรือ อำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าอยู่ในระดับมากทุกด้าน โดยเรียงลำดับจากด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงไปหาค่าต่ำ ดังนี้ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน / สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการบริหาร ตามลำดับ

นุฎ ฝอยทอง (2552 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ ด้านด้านศิลปะ วัฒนธรรมจารีต และภูมิปัญญาท้องถิ่น ด้าน โครงสร้างพื้นฐาน ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการเมืองการบริหารจัดการ ด้านเศรษฐกิจ ด้านคุณภาพชีวิตและคุณภาพสังคม ตามลำดับ

นิศยา สมัคคี (2552 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงาน ขององค์การบริหารส่วนตำบลทพรราช อำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว ผลการวิจัยพบว่า

โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านอยู่ในระดับมากทุกด้านเช่นกัน โดยเรียงลำดับจากด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงไปหาต่ำดังนี้ ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ ด้านการเมืองการบริหาร ด้านโครงสร้างพื้นฐาน และด้านสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตามลำดับ

พรพิศ แพงไรสง (2552:บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลโนนดินแดง อำเภอโนนดินแดง จังหวัดบุรีรัมย์ ผลการวิจัยพบว่า โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านการศึกษา ศิลปวัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น และด้านโครงสร้างพื้นฐานอยู่ในระดับมาก ส่วนด้านอื่นๆ อยู่ในระดับปานกลาง โดยเรียงจากด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงไปหาต่ำ ดังนี้คือ ด้าน โครงสร้างพื้นฐาน ด้านการศึกษา ศิลปวัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ด้านเศรษฐกิจ ด้านการพัฒนาสังคมและส่งเสริมคุณภาพชีวิต และด้านการบริหารจัดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามลำดับ

สรุปการศึกษางานวิจัยในประเทศดังกล่าว พบว่า กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง งานที่มีระดับการปฏิบัติมากที่สุด ได้แก่ งานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและยังพบว่า กำนันและผู้ใหญ่บ้านส่วนมากยังคงสับสนเกี่ยวกับบทบาท อำนาจ หน้าที่ของตนเอง เพราะต้องเป็นผู้รับผิดชอบงานตามกฎหมายหลายฉบับ หลายหน่วยงาน ประกอบกับมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ทับซ้อนในเขตพื้นที่หมู่บ้านและตำบล และในการศึกษาเกี่ยวกับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านต่างๆปรากฏว่าประชาชนมีความต้องการที่จะให้มีการพัฒนาท้องถิ่นหลายๆ ด้านควบคู่กันไปด้วย ตลอดจนเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการในทุกด้านให้มากที่สุด ดังนั้นบทบาทหน้าที่ของประชาชนและผู้นำท้องถิ่น ในการบริหาร การบริการพัฒนา ซึ่งประชาชนมีสถานภาพเป็นผู้นำตามธรรมชาติที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนในแต่ละตำบล หมู่บ้านและจากทางราชการ โดยเฉพาะกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดและรู้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่มากที่สุด ตลอดจนประชาชนสามารถพึ่งพาอาศัยได้ตลอดเวลา และการบริหารกิจการบ้านเมืองขององค์การบริหารส่วนตำบล ในช่วงที่กำนันและผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการบริหารนั้น มีทั้งสอดคล้องและไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของท้องถิ่นได้ตามปัญหาและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ผู้วิจัยจึงประสงค์จะศึกษาในเรื่องดังกล่าว