

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพการบริหารบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาอำเภอเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์ ได้ศึกษาและทบทวนวรรณกรรม สารสนเทศ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง คณะผู้วิจัยได้พบข้อมูลดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับระบบการเมืองการปกครอง
2. แนวคิดทฤษฎีการบริหารองค์การ
3. แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล
4. รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น
5. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดงานวิจัย

#### แนวคิดเกี่ยวกับระบบการเมืองการปกครอง

ระบบการเมืองการปกครองเป็นเรื่องของการใช้อำนาจแบบสองทางระหว่างฝ่ายที่เป็นผู้ปกครอง และฝ่ายผู้ถูกปกครอง เป็นเรื่องเกี่ยวกับรูปของรัฐและการจัดระเบียบความสัมพันธ์ภายในรัฐระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง โดยเมื่อสังคมมนุษย์ยังมีความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองที่จัดตั้งขึ้น เพื่อใช้อำนาจในการปกครองประเทศ ระบบการเมืองการปกครองเป็นแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคมก่อให้เกิดข้อตกลงรวมทั้งมีอำนาจในการบังคับสมาชิกในสังคมให้ปฏิบัติตาม

#### ความหมายของการเมืองการปกครอง

การเมืองเป็นเรื่องเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน และการใช้อำนาจที่ได้มาเพื่อสร้างความผาสุกให้แก่ประชาชนส่วนการปกครองเป็นการทำงานของ เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งจะดำเนินการตามกฎหมายและนโยบายที่รัฐมอบให้ดำเนินการ โดยมุ่งที่จะสร้างความผาสุก ความเป็นระเบียบความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นในสังคมภายใต้รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยและแบบเผด็จการมีนักวิชาการได้กล่าวไว้ดังนี้

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2550, หน้า 16) ได้กล่าวไว้ว่า ระบบการเมืองการปกครอง หมายถึงแบบแผนเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ที่ก่อให้เกิดข้อตกลงใจรวมทั้งมีอำนาจบังคับสมาชิกในสังคมให้ต้องปฏิบัติในปัจจุบัน การเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินและการใช้อำนาจที่ได้มาเพื่อสร้างความผาสุกให้แก่ประชาชนหรืออาจมีความหมายว่าเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเพื่อที่จะกำหนดแนวทางข้อบังคับหรือนโยบายให้คนในสังคมปฏิบัติตามและอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุขส่วนการปกครองหมายถึง การทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ ข้าราชการพนักงานส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจทั้งหลาย ตามกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล

ชลธิศ ชีระจิตติ (2551, หน้า 278-280) ได้กล่าวไว้ว่า การเมืองในความหมายที่ผูกติดกับระบบการเมืองและหรือรัฐการเมือง หมายถึง การจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าหรือทรัพยากร โดยมีอำนาจที่เป็นที่ยอมรับกันมาทำให้เกิดการปฏิบัติตาม หรือการเมืองเป็นเรื่องของการที่มีคนกลุ่มหนึ่งใช้อิทธิพลต่อคนอีกกลุ่มหนึ่ง เพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่มีคุณค่าทางสังคม การเมืองจึงเป็นกิจกรรมและกระบวนการที่เกิดขึ้นในระบบการเมืองโดยมี

เป้าหมายเพื่อให้สังคมบรรลุถึงข้อตกลงทางผลประโยชน์ร่วมกัน นั่นก็คือ เป้าหมายในการจัดสรรทรัพยากร และสิ่งที่มีคุณค่าร่วมกันในสังคม ซึ่งเป็นมิติหนึ่งของพฤติกรรมความสัมพันธ์หรือสถาบันของมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม การใช้อิทธิพล การใช้อำนาจและอำนาจหน้าที่ภายในระบบการเมือง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การเมืองเป็นเรื่องของการก่อร่างสร้างและแบ่งปันอำนาจภายในระบบการเมืองหรือภายในรัฐ ซึ่งจากมิติของการแสวงหาและแบ่งปันอำนาจดังกล่าวนี้ การเมืองจะมีความหมายแคบลงมาเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปกครอง แต่การจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าในสังคมโดยรัฐหรือผู้มีอำนาจและอิทธิพลนั้น ไม่ว่าจะด้วยวัตถุประสงค์ใด อาจมองได้ว่าเป็นเรื่องของการครอบงำ หรือการมีอำนาจเหนือผู้อื่น ผ่านสถาบันต่างๆ ของรัฐ สะท้อนให้เห็นลักษณะของรัฐ ซึ่งเป็นชุมชนของมนุษย์ในพื้นที่อันมีเขตแดนที่แน่นอน สามารถใช้กำลังและความรุนแรงบนพื้นฐานของการอ้างความชอบธรรม หรือเป็นที่ยอมรับได้

อมร จันทรมบูรณ์ (2551, หน้า 27-28) ได้กล่าวไว้ว่า การเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย หมายถึง ระบบการปกครองตนเองของประชาชน โดยผ่านการเลือกสมาชิกผู้แทนราษฎรไปบริหารและดูแลเรื่องกฎหมาย เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่และโดยการตรวจสอบควบคุมดูแลของประชาชนโดยตรงหรือการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน เช่น การยื่นเสนอหรือแก้ไขกฎหมาย การยื่นถอดถอน

นักการเมืองที่ประพฤตินิยมชอบ การแสดงความคิดเห็นในการทำประชาพิจารณ์ การออกเสียงในการทำประชามติ

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2554, หน้า 16) ได้กล่าวไว้ว่า การปกครอง หมายถึง การใช้อำนาจอธิปไตยตามกฎหมายในการบริหารและจัดการประเทศ การปกครองมีหลายรูปแบบ เช่น การปกครองแบบประชาธิปไตย และการปกครองแบบเผด็จการ นอกจากนี้การปกครองยังมีได้หลายระดับ เช่น การปกครองส่วนกลางการปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองส่วนท้องถิ่น คำจำกัดความของการเมืองที่ชัดเจนและรัดกุมมากที่สุดเป็นเรื่องเกี่ยวกับรูปของรัฐและการจัดระเบียบความสัมพันธ์ภายในรัฐระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง โดยเมื่อสังคมมนุษย์ยังมีความจำเป็นที่จะต้องมียุติบาล คนเราจึงต้องแบ่งออกเป็นสองพวกใหญ่ๆ คือ ผู้ที่ทำหน้าที่บังคับกับผู้ถูกบังคับเสมอ

กล่าวโดยสรุปแล้ว ระบบการเมืองการปกครอง เป็นแบบแผนเกี่ยวกับการอยู่ร่วมกันโดยมีกฎเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติและใช้ชีวิตร่วมกัน และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิธีการได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน ผ่านการเลือกตั้งเป็นเรื่องเกี่ยวกับรูปของรัฐและการจัดระเบียบความสัมพันธ์ภายในรัฐระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง โดยเมื่อสังคมมนุษย์ยังมีความจำเป็นที่จะต้องมียุติบาลผู้ที่ทำหน้าที่บังคับกับผู้ถูกบังคับเสมอโดยใช้อำนาจเพื่อสร้างความสุขแก่ประชาชนโดยมีการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ที่มีอยู่เพื่อให้เกิดประโยชน์และคุณค่าทางสังคม การเมืองจึงเป็นกิจกรรมและกระบวนการที่เกิดขึ้น เพื่อให้สังคมบรรลุถึงข้อตกลงทางผลประโยชน์ร่วมกัน มีการตรวจสอบควบคุมดูแลของประชาชน

### **ประเภทของระบบการเมืองการปกครอง**

การเมืองการปกครอง ในปัจจุบันมีผลต่อการดำเนินชีวิตของคนในปัจจุบันมากและเป็นเรื่องใกล้ตัวของทุกคน ทุกคนควรตระหนักถึงหน้าที่ของตนต่อการปกครอง ในฐานะประชาชนต้องตื่นตัวทางการเมือง รักษาผลประโยชน์ของตนเองและส่วนรวม การปกครองที่รัฐหรือประเทศต่างๆ ในโลก ใช้อยู่มี 2 ระบบ คือ ระบบการเมืองการปกครองแบบเผด็จการ และระบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย ส่วนการเมืองในระบบเผด็จการ ซึ่งชาญชัย แสวงศักดิ์ (2553, หน้า 42-43) ได้กล่าวถึงรายละเอียดดังนี้

#### **1. ระบบการเมืองการปกครองในระบบเผด็จการ**

ระบบเผด็จการ เป็นรูปแบบการปกครองแบบอิตาลีประชาธิปไตย ตรงข้ามกับระบบประชาธิปไตย ผู้ปกครองจะมีอำนาจสูงสุดในการปกครอง โดยไม่สนใจสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การได้มาของการเป็น ผู้นำในระบบเผด็จการ มักจะเกิดจากการปฏิวัติหรือรัฐประหารซึ่งรัฐบาลอยู่ภายใต้การ

บริหารของบุคคลเพียง คนเดียว หรือ ผู้เผด็จการ โดยไม่มีการสืบทอดตำแหน่งตามสายเลือดคำว่า เผด็จการ อาจมีได้หลายความหมาย เช่น ผู้เผด็จการของสาธารณรัฐโรมัน ซึ่งมีอำนาจปกครองเบ็ดเสร็จในยามฉุกเฉินของ บ้านเมือง ซึ่งอำนาจจากการใช้ตำแหน่งดังกล่าวไม่ต้องมีเหตุผลหรือไม่ต้องรับผิดชอบแต่อย่างใด มีอำนาจอยู่เหนือกฎหมาย และถือว่าการกระทำทั้งหมดนั้นไม่ผิดกฎหมายย้อนหลัง หรืออาจหมายถึงรัฐบาลซึ่งปกครอง โดยบุคคลเพียงคนเดียว หรือคณะบุคคลเพียงส่วนน้อย และอีกความหมายหนึ่ง คือ การปกครองซึ่งรัฐบาลมี อำนาจเด็ดขาด ไม่ถูกจำกัดโดยกฎหมาย รัฐธรรมนูญ หรือปัจจัยทางสังคม หรือการเมืองอื่นภายในรัฐนั้น

ชาญชัย แสงศักดิ์ (2553, หน้า 42-43) ได้ให้ความหมายของระบอบเผด็จการไว้ว่า ระบอบเผด็จการเป็นการปกครองที่มีลักษณะเด่นอยู่ที่การรวมอำนาจการเมืองการปกครองไว้ที่บุคคลเพียงคน เดียวหรือคณะเดียวหรือพรรคเดียว โดยบุคคลหรือคณะบุคคลดังกล่าวสามารถใช้อำนาจนั้นควบคุมบังคับ ประชาชนได้โดยเด็ดขาด หากประชาชนคนใดคัดค้านผู้นำหรือคณะผู้นำก็จะถูกลงโทษให้ทำงานหนักหรือถูก จำคุกซึ่งระบอบเผด็จการสามารถแยกรูปแบบการปกครองออกเป็น 3 แบบ คือ เผด็จการทหาร เผด็จการ ฟาสซิสต์ และเผด็จการคอมมิวนิสต์ ดังต่อไปนี้

1. ระบอบเผด็จการทหาร หมายถึง ระบอบเผด็จการที่คณะผู้นำฝ่ายทหารเป็นผู้ใช้อำนาจ เผด็จการในการปกครองโดยตรงหรือโดยอ้อม และมักจะใช้กฎอัยการศึกหรือรัฐธรรมนูญที่คณะของตนสร้างขึ้น เป็นเครื่องมือในการปกครอง โดยทั่วไปคณะผู้นำทหารมักจะใช้อำนาจเผด็จการปกครองประเทศเป็นการ ชั่วคราว ระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือหลังจากล้มเลิกระบอบประชาธิปไตย มีเป้าหมายเพื่อขจัด ภัยคุกคามบางอย่างต่อความมั่นคงของรัฐ ส่วนมากแล้วเมื่อเหตุการณ์ความวุ่นวายต่างๆ สงบลง

2. ระบอบเผด็จการฟาสซิสต์ หมายถึง ระบอบเผด็จการที่ผู้นำคนหนึ่งซึ่งได้รับการ สนับสนุนจากกลุ่มนักธุรกิจและกองทัพให้ใช้อำนาจเผด็จการปกครองประเทศ ผู้นำในระบอบการปกครองเผด็จ การฟาสซิสต์มักจะมีลัทธิการเมืองที่เรียกกันว่า ลัทธิฟาสซิสต์ เป็นลัทธิชั้นนำในการปกครองและมุ่งที่จะใช้อำนาจ เผด็จการปกครองประเทศเป็นการถาวร โดยเชื่อว่าระบอบการปกครองแบบนี้เหมาะสมกับประเทศของตน และจะช่วยให้ประเทศของตนมีความเจริญก้าวหน้าโดยเร็ว

3. ระบอบเผด็จการคอมมิวนิสต์ หมายถึง ระบอบเผด็จการที่พรรคคอมมิวนิสต์ เพียง พรรคเดียวได้รับการยอมรับ หรือสนับสนุนจากกลุ่มบุคคลต่างๆ และกองทัพให้เป็นผู้ใช้อำนาจเผด็จการ ปกครองประเทศ คณะผู้นำของพรรคคอมมิวนิสต์เชื่อว่า ระบอบเผด็จการคอมมิวนิสต์เป็นรูปแบบการปกครอง ที่เหมาะสมกับประเทศของตน และจะช่วยทำให้ชนชั้นกรรมาชีพเป็นอิสระจากการถูกกดขี่โดยชนชั้นนายทุน รวมทั้งทำให้ประเทศมีความเจริญก้าวหน้าและเข้มแข็งทัดเทียมกับต่างประเทศได้เร็วกว่าระบอบการปกครอง แบบอื่น ระบอบเผด็จการคอมมิวนิสต์มีความแตกต่างจากรบอบเผด็จการทหารอยู่ข้อหนึ่งที่สำคัญ คือ ระบอบ เผด็จการทหารจะควบคุมเฉพาะกิจกรรมทางการเมืองของประชาชนเท่านั้น แต่ระบอบเผด็จการคอมมิวนิสต์จะ ใช้อำนาจเผด็จการควบคุมกิจกรรมละการดำเนินชีวิตของประชาชนในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง การ ปกครองด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคม

ข้อดีของการปกครองแบบเผด็จการ

1. รัฐบาลสามารถดำเนินการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นภายใน หรือภายนอกประเทศได้อย่างรวดเร็วทันเหตุการณ์ โดยผู้นำมีอำนาจ ไม่ต้องฟังเสียงสนับสนุน หรือคัดค้านจากประชาชน

2. รัฐบาลสามารถแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน รวมทั้งภัยในด้านต่างๆ ที่เกิด ขึ้นกับประชาชนจำนวนมากได้ดี เพราะรัฐเป็นผู้ดำเนินการ

3. ทำให้ประชากรในประเทศเกิดวินัยในสังคมมากขึ้น

ข้อจำกัดของการปกครองแบบเผด็จการ

1. อาจเกิดความผิดพลาดจากการบริหารประเทศชาติ เพราะประชาชนไม่มีโอกาสแสดงความคิดเห็น โต้แย้งหรือคัดค้าน ดังนั้น หากผู้นำบริหารผิดพลาดย่อมส่งผลเสียหายต่อประเทศและประชาชนอย่างร้ายแรง

2. ประชาชนไม่มีสิทธิ เสรีภาพ ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อตนเองและครอบครัว เพราะหากฝ่าฝืนจะต้องมีความผิดและรับโทษ

3. การดำเนินกิจกรรมต่างๆ จะเป็นไปตามนโยบายของพรรคการเมืองที่คุมอำนาจการบริหารประเทศเพียงพรรคเดียว ประชาชนส่วนรวมไม่มีอำนาจโต้แย้ง คัดค้าน หรือได้ร่วมกำหนดนโยบาย รัฐจึงต้องคอยสอดส่องติดตามความเคลื่อนไหวของผู้คัดค้าน ไม่เห็นด้วยรวมทั้งลงโทษบุคคลที่เป็นปฏิปักษ์อย่างรุนแรงอยู่ตลอดเวลา

ประเทศที่ใช้ระบบการเมืองการปกครองแบบเผด็จการนี้ มักจะเป็นผลมาจากสภาพแวดล้อมทางการเมืองภายในประเทศ รวมถึงประเทศกำลังพัฒนาประเทศที่ได้รับเอกราช มักจะประสบกับปัญหามากมาย เช่น ความแตกแยกในระหว่างกลุ่มผู้นำ ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำรัฐขาดสถาบันทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพ ระบบราชการเต็มไปด้วยพวกพ้องเป็นระบบอภิสิทธิ์ ไม่รับผิดชอบต่อความทุกข์สุขของประชาชน ความปั่นป่วนวุ่นวายจะเกิดขึ้นเมื่อประชาชนรวมกลุ่มกันทวงสิทธิ์ที่พวกตนควรจะได้รับเผด็จการในการทำรัฐประหารยึดครอง ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของเผด็จการทหารสาเหตุที่บรรดาเผด็จการทหารมักจะอ้างในการทำรัฐประหาร ยึดอำนาจเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

## 2. ระบบการเมืองการในระบบประชาธิปไตย

ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองแบบหนึ่ง ซึ่งบริหารอำนาจรัฐมาจากเสียงข้างมากของพลเมืองผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยพลเมืองอาจใช้อำนาจของตนโดยตรงหรือผ่านผู้แทนที่ตนเลือกไปใช้อำนาจแทนก็ได้ ประชาธิปไตยยังเป็นอุดมคติที่ว่าพลเมืองทุกคนในชาติร่วมกันพิจารณากฎหมายและการปฏิบัติของรัฐและกำหนดให้ประชาชนทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกันในการแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมทางการเมือง

คณิน บุญสุวรรณ (2542, หน้า 25) ได้กล่าวไว้ว่า ลักษณะการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย คือ ระบอบการปกครองตนเองของประชาชน โดยผ่านการเลือกสมาชิกผู้แทนราษฎรไปบริหารและดูแลเรื่องกฎหมาย เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่และโดยการตรวจสอบควบคุมดูแลของประชาชนโดยตรงหรือการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน เช่น การยื่นเสนอหรือแก้ไขกฎหมาย การยื่นถอดถอนนักการเมืองที่ประพฤติมิชอบ การแสดงความคิดเห็นในการทำประชาพิจารณ์ การออกเสียงในการทำประชามติ ระบบประชาธิปไตยนี้มีลักษณะเด่นอยู่ที่การแข่งขันอย่างเสรีระหว่างกลุ่มหรือพรรคการเมืองต่างๆ เพื่อให้ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนส่วนมากในประเทศให้เป็นรัฐบาล ทำหน้าที่บริหารกิจการต่างๆ ของประเทศตามนโยบายที่กลุ่มหรือพรรคการเมืองนั้นๆ ยึดหลักการประชาธิปไตยเป็นหลักในการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองการปกครอง

สุรพล นิติไกรพจน์ (2548, หน้า 12) ได้กล่าวไว้ว่า ประชาธิปไตย คือการปกครองโดยประชาชน ซึ่งประชาชนเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย ฉะนั้นการปกครองสังคมจึงต้องถือมติปวงชนเป็นใหญ่หรือที่กล่าวว่าเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนนั่นเอง และดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยจึงย่อมเป็นการปกครองที่ดีที่สุดสำหรับประชาชนทุกคนในปัจจุบัน โดยที่ระบอบการปกครองทั้งหลายก็ต่างต้องการให้เกิดประโยชน์และความสุขแก่ประชาชนผู้ถูกปกครอง ดังนั้นถ้าเมื่อประโยชน์ของประชาชนคือเป้าหมายของการปกครอง ก็ย่อมไม่มีระบอบใดที่ดียิ่งไปกว่าการให้ประชาชน

ทั้งหลายซึ่งจะได้ประโยชน์จากการปกครองนั้น เป็นผู้ใช้อำนาจจัดการปกครองโดยตนเองตามระบอบประชาธิปไตย

ความหมายของประชาธิปไตยจึงมักเน้นไปที่การเข้ามีส่วนร่วมหรือเสียงของประชาชน ในเมื่อระบอบประชาธิปไตยให้ความสำคัญกับประชาชนในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยใช้อำนาจที่ผ่านทางองค์กรทางการเมืองต่างๆ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน จึงมีความสำคัญมาก ให้ประชาชนร่วมดำเนินการเพื่อสร้างสรรค์สังคมของตนเองโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่แทนเพื่อให้รัฐบาลรับทราบถึงปัญหา ยึดหลักของความเสมอภาค เสรีภาพและศักดิ์ศรีการปกครอง ระบอบนี้ถือว่าทุกคนมีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกันและอำนาจอธิปไตยต้องมาจากปวงชน

### หลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ผู้ที่จะได้อำนาจปกครองจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ รัฐบาลจะต้องเคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทุกคนมีสิทธิเสมอภาคกันในการที่จะได้รับบริการทุกชนิดที่รัฐจัดให้แก่ประชาชนเพื่อขจัดปัญหาความขัดแย้งต่างๆ เพื่อความสงบสุขของประชาชนหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2550, หน้า17) ยึดหลักการดังต่อไปนี้ คือ

1. หลักอำนาจอธิปไตยโดยปวงชน กล่าวคือ ประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจในกิจการต่างๆ ร่วมกัน
2. หลักอำนาจอธิปไตยโดยปวงชน กล่าวคือ ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเลือกตัวแทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภา
3. หลักอำนาจอธิปไตยโดยปวงชน กล่าวคือ ผู้ปกครองหรือผู้มีอำนาจในการบริหารประเทศต้องปกครองเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนส่วนใหญ่มิใช่เพื่อหมู่คณะของตนเอง
4. หลักเหตุผล ระบอบประชาธิปไตยจะต้องมีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นอย่างมีเหตุผลรวมทั้งรับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่ายอย่างกว้างขวาง
5. หลักเสียงข้างมากเมื่อมีการอภิปรายแสดงข้อคิดเห็นกันแล้วการหาข้อยุติต้องเกิดจากการออกเสียงลงคะแนนเสียงมติของที่ประชุมเป็นสิ่งที่ทุกฝ่ายต้องยอมรับ
6. หลักความยินยอมเป็นการยอมรับฉันทานุมัติจากปวงชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยให้เข้ามาทำหน้าที่แทนใช้อำนาจของประชาชนภายใต้ระยะเวลาที่กำหนด
7. หลักประนีประนอมเมื่อเกิดข้อขัดแย้งไม่มากนักก็อาจมีการประนีประนอมโดยยึดหลักผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นเกณฑ์โดยไม่ต้องมีการลงคะแนนเพื่อหาข้อยุติ
8. หลักความเสมอภาคประชาธิปไตยให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถือว่ามนุษย์เกิดมามีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกันทุกคนต้องได้รับการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเสมอภาค
9. หลักเสรีภาพประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะต้องให้เสรีภาพแก่ปวงชนภายใต้ข้อบังคับของกฎหมาย เช่น เสรีภาพในการพูดการเขียน การชุมนุมการศึกษาอบรมการรวมตัวกันเป็นสมาคม
10. หลักการปกครองตนเองเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลในชุมชนหรือท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองตนเองเพราะประชาชนในท้องถิ่นย่อมสามารถรู้ถึงปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหาของตนเองได้ดีกว่าบุคคลอื่น

จากเดิมความเข้าใจเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยว่า เป็นระบอบที่ประชาชนเป็นผู้ถืออำนาจสูงสุดในการปกครองตนเองเช่นนี้ ในสมัยปัจจุบันได้ถูกผนวกเพิ่มเติมความหมายเข้าไปโดยผลผลิตของ ขบวนการความคิดเสรีนิยม ในเรื่องความเสมอภาคและเท่าเทียมกันในฐานะที่เกิดขึ้นเป็นมนุษย์ด้วยว่าภายใต้ ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยซึ่งประชาชนเป็นผู้ทรงอำนาจในการปกครองนั้น ทุกคนย่อมมีสิทธิเท่า เทียมกัน กำเนิดหรือฐานันดรของบุคคลย่อมไม่ก่อให้เกิดเอกสิทธิแต่อย่างใด

### ประเภทการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

อุดมการณ์ทางการเมืองแต่ละประเทศแตกต่างกันทั้งเป็นผลมาจากวิวัฒนาการหรือภูมิหลัง ทางประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศและสภาพแวดล้อมอื่นๆ อุดมการณ์ทางการเมืองมีส่วนกำหนดรูปแบบ และพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคลแต่ละเชื้อชาติแต่ละชนชั้นให้แตกต่างกันออกไป อุดมการณ์ทางการเมือง แบบประชาธิปไตยจะกระตุ้นให้ประชาชนสนใจเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอุดมการณ์ทางการเมืองแบบ ชาตินิยมจะส่งเสริมให้ประชาชนรักชาติมีความศรัทธาเชื่อฟังผู้นำอุดมการณ์ทางการเมืองเผด็จการมีอิทธิพล การสอนให้ประชาชนเชื่อฟังปฏิบัติตามคำสั่งผู้นำผู้ใดฝ่าฝืนไม่เชื่อฟังไม่ยอมรับอำนาจก็จะถูกลงโทษอย่าง รุนแรงระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แบ่งได้ 3 ประเภทดังนี้

1. การปกครองแบบรัฐสภา
2. การปกครองแบบประธานาธิบดี
3. การปกครองแบบกึ่งประธานาธิบดี

### การปกครองแบบรัฐสภา

ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Parliamentary System) คือ การมีเฉพาะผู้แทนราษฎร เพียงสภาเดียวหรืออาจมี 2 สภาก็ได้ มีทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งเป็นสภาของผู้ทรงคุณวุฒิส่วนมาก สมาชิกได้มาจากการแต่งตั้ง แต่สมาชิกวุฒิสภาในบางประเทศก็มาจากการเลือกตั้งและมีอำนาจบริหารในการ ให้ความเห็นชอบหรือจัดตั้งรัฐบาลจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากสนับสนุนจะได้สิทธิ ในการจัดตั้งรัฐบาลเพื่อทำหน้าที่บริหารบ้านเมือง แต่รัฐบาลจะต้องอยู่ในความควบคุมของสมาชิกวุฒิสภา

สุขุม นวลสกุลและคณะ (2550, หน้า14-15) ได้กล่าวไว้ว่า หลักการสำคัญของการปกครอง ระบอบรัฐสภา คือ

1. ตำแหน่งประมุขของประเทศแยกออกจากตำแหน่งบริหาร ในระบอบรัฐสภานี้ประมุขของประเทศมีหน้าที่ในฐานะประมุขเพียงอย่างเดียว ไม่มีบทบาทหรือ อำนาจในการบริหาร ประมุขของประเทศนี้ จะมาจากการสืบเชื้อสายตามราชวงศ์ของระบบกษัตริย์ก็ได้ หรืออาจจะเป็นคนธรรมดาที่ได้รับเลือกตั้งในเป็น ประมุขตามกำหนดเวลาใดเวลาหนึ่งก็ได้ ประมุขของรัฐจะมาทำ หน้าที่เป็นประธานในพิธีการ (Ceremonial) ของรัฐเป็นผู้รับรองทูตต่างประเทศ หรือลงนามประกอบกฎหมายต่างๆ รัฐสภาจึงเป็นสถาบันทางการเมือง เพียงแห่งเดียวที่คนธรรมดาจะเข้าไปมีบทบาททางการเมืองได้

2. ตัวแทนของประชาชนทำหน้าที่นิติบัญญัติจากการที่รัฐสภาเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนของ ประชาชน ตามหลักการนี้แล้วรัฐสภาจึงมีอำนาจสูงสุด ถึงกับมีการกล่าวกันในประเทศอังกฤษว่ารัฐสภาของ อังกฤษเป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุดในประเทศ รัฐสภามีอำนาจที่จะไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ เพราะรัฐสภาจะเป็นผู้ เลือกรัฐบาลขึ้นมาทำหน้าที่บริหารเมื่อถึงเวลาที่รัฐสภาไม่ไว้วางใจรัฐบาล รัฐบาลจึงต้องออกจากตำแหน่ง แต่ใน ขณะเดียวกันคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลก็มีสิทธิที่จะยุบสภาได้ซึ่งถือเป็นการล้างไพ่ คือล้มทั้งฝ่ายบริหารและนิติ บัญญัติไปในตัว เป็นการคืนอำนาจให้แก่ประชาชน อย่างไรก็ตามสิ่งที่เกิดขึ้นจริงๆ ในระบอบรัฐสภานี้

ก็คือการที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลต่างหากที่ดูเหมือนว่าจะมีอำนาจที่แท้จริง ทั้งในทางบริหารและนิติบัญญัติ ทั้งนี้เพราะคณะรัฐมนตรีมักจะคุมเสียงข้างมากในพรรคการเมืองของรัฐสภา ด้วยเหตุนี้หากนักการเมืองในพรรคการเมืองทางฝ่ายรัฐบาลมีความสามัคคีไม่แตกแถว อำนาจของรัฐบาลก็จะมีคามมั่นคงสูงมาก

3. คณะรัฐบาลมาจากรัฐสภา หลักการที่สำคัญอีกประการหนึ่งของรัฐบาลรูปแบบนี้ คือ คณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่ต้องมาจากสมาชิกรัฐสภา เพราะถือว่าสมาชิกรัฐสภามาจากประชาชนดังนั้น นายกรัฐมนตรีจึงต้องเป็นตัวแทนจากประชาชนด้วย สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเรากำหนดให้นายกรัฐมนตรีมาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภา เราจึงเห็นได้ว่านายกรัฐมนตรีและรัฐบาลจะทำหน้าที่รับผิดชอบร่วมกันในการบริหารประเทศ

4. การคงอยู่ของรัฐบาลขึ้นอยู่กับความไว้วางใจของรัฐสภา กล่าวคือถ้ารัฐสภาไม่รับรองนโยบายของคณะรัฐมนตรีชุดใด คณะรัฐมนตรีชุดนั้นก็ต้อลาออกจากตำแหน่งหรือยุบสภาเพื่อให้มีการจัดเลือกตั้งใหม่อีกครั้งหนึ่ง และการที่คณะรัฐมนตรีจะคงอยู่หรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของประชาชนในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ดังนั้นการปกครองในรูปแบบนี้จึงถือได้ว่าองค์การนิติบัญญัติมีอำนาจสูงสุดตามหลักปรัชญาที่ว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยมีตัวแทนไปควบคุมการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่น เมื่อพิจารณาถึงหลักการต่างๆ ของระบบรัฐสภาแล้ว จะเห็นว่าระบบนี้มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังต่อไปนี้

#### ข้อดีของระบบรัฐสภา

ตามทฤษฎีแล้วในระบบรัฐสภานี้ รัฐสภา มีอำนาจมากกว่ารัฐบาลแต่ในความเป็นจริงพบว่า หากรัฐบาลมีความมั่นคงก็จะสามารถควบคุมรัฐสภาได้จากการที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมาจากแหล่งเดียวกันคือรัฐสภา ด้วยเหตุนี้ในการปฏิบัติงานของรัฐบาลจึงมักดำเนินไปได้อย่างราบรื่นเช่นรัฐบาลของประเทศไทยในปัจจุบันคุมเสียงข้างมากในรัฐสภาได้ ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นกฎหมายต่างๆ ที่มาจากนโยบายของพรรครัฐบาลเช่นพระราชบัญญัติบรรษัทสินทรัพย์แห่งประเทศไทย แนวนโยบายในการปราบปรามยาเสพติด หรือนโยบายประกันสุขภาพของประชาชนก็สามารถผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาได้อย่างไม่ยากเย็นเกินไปนัก เพราะรัฐบาลคุมเสียงข้างมากในรัฐสภาดังที่กล่าวไปแล้วนอกจากนี้ระบบนี้ยังป้องกันไม่ให้อำนาจเกินขอบเขตด้วยการที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบการปฏิบัติงานของรัฐมนตรีหากรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งหรือหลายคนที่เกินขอบเขตที่รัฐสภาสามารถตั้งกระทู้ถามความบริสุทธิ์ของรัฐมนตรีคนนั้นๆ ได้เสมอ

#### ข้อเสียของระบบรัฐสภา

ข้อจำกัดของระบบรัฐสภานี้เกิดมาจากการที่ระบบรัฐสภานี้เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ ซึ่งพรรคการเมืองมีความเข้มแข็งมาก หากนำระบบนี้ไปใช้ในประเทศที่พรรคการเมืองไม่มีความเข้มแข็งคือหัวหน้าพรรคการเมืองไม่สามารถคุมสมาชิกพรรคการเมืองได้อย่างที่เรียกว่ามีหลายความคิดเห็นทำให้เกิดความยุ่งยากในการจัดตั้งรัฐบาล ทำให้รัฐบาลที่ได้ไม่มั่นคงเพราะเป็นรัฐบาลผสมแต่ละพรรคจึงพยายามที่จะรักษาผลประโยชน์ของตัวเอง นำไปสู่การยุบสภาครั้งแล้วครั้งเล่า การบริหารประเทศก็ไม่เกิดสัมฤทธิ์ผล

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์ (2554, หน้า 14) ได้กล่าวไว้ว่า ประชาธิปไตยระบบรัฐสภาเป็นประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน ซึ่งรัฐบาลได้รับแต่งตั้งจากผู้แทน ชัดกับการปกครองแบบประธานาธิบดี อันมีประธานาธิบดีที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามา เป็นทั้งประมุขแห่งรัฐและประมุขรัฐบาล ภายใต้ประชาธิปไตยระบบรัฐสภา รัฐบาลบริหารประเทศโดยมอบหน้าที่ให้คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหาร ตลอดจนถูกวิจารณ์ ตรวจสอบ และถ่วงดุลอย่างต่อเนื่องโดยสภานิติบัญญัติซึ่งได้รับเลือกจากประชาชน ระบบรัฐสภามีสิทธิถดถอย นายกรัฐมนตรีได้เมื่อถึงเวลาที่สภาเห็นว่าผู้นั้นทำหน้าที่ไม่เป็นไปตามความคาดหวังของฝ่ายนิติบัญญัติ การถดถอยนี้เรียกว่า การอภิปรายไม่ไว้วางใจ โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติตัดสินใจว่าจะถอดนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งหรือไม่โดยการสนับสนุนเสียงข้างมากต่อการถอดถอนผู้นั้น ในบางประเทศ นายกรัฐมนตรียังสามารถยุบสภา







1. มีการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ได้แก่การแยกอำนาจหน้าที่ฝ่าย บริหาร กับนิติบัญญัติ หลักการที่สำคัญของการแบ่งแยกอำนาจได้แก่ประธานาธิบดีที่ได้รับเลือกมาจากประชาชนจะเป็นผู้สรรหาและแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีโดยผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา รัฐมนตรีจะไม่สามารถเป็นสมาชิก รัฐสภาได้ตรงนี้จะเห็นได้ว่าตรงข้ามกับระบบรัฐสภาที่สมาชิกรัฐสภาเป็นกลุ่มเดียว กับรัฐบาล

2. ประมุขของรัฐและประมุขของฝ่ายบริหารเป็นคนๆ เดียวกัน ระบบนี้กำหนดให้หัวหน้า ฝ่ายบริหาร ได้แก่ประธานาธิบดีเพียงคนเดียวเท่านั้นเพราะหากรัฐบาลมีความแตกแยกกันจะเกิดผลเสียอย่างไร ต่อระบบรัฐสภาในระบบประธานาธิบดีอำนาจนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด เพื่อตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันประธานาธิบดีเป็นบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนทั้งประเทศ ทำให้ ประธานาธิบดีมีอำนาจในการบริหารประเทศอย่างมากและได้รับความเคารพจากประชาชนในฐานะประมุข ของประเทศอีกด้วย

3. ฝ่ายบริหารเป็นอิสระต่อการควบคุมต่อรัฐสภา เนื่องจากรูปแบบการปกครองนี้มีลักษณะ ของการแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติดังนั้นประธานาธิบดีจึงเป็นอิสระจากการควบคุมของ รัฐสภา รัฐสภาไม่มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล

4. รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อประธานาธิบดีเนื่องจากประธานาธิบดีเป็นประมุข ของฝ่ายบริหารแต่เพียงผู้เดียวจึงหมายความว่าประธานาธิบดีมีอำนาจ ในการแต่งตั้งถอดถอนรัฐมนตรีได้ รัฐมนตรีในระบบประธานาธิบดีไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ดังนั้นพวกเขาจึงไม่จำเป็นต้องไปร่วมประชุม รัฐสภาเพื่อตอบกระทู้ถามจากรัฐสภาแต่ประการใด

5. ใช้หลักการคานอำนาจ เนื่องจากทั้งประธานาธิบดีและรัฐสภาต่างได้รับเลือกตั้งมาจาก ประชาชน ดังนั้นจึงมีการแบ่งแยกอำนาจกันอย่างเด็ดขาดทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ โดยใช้วิธีการ ตรวจสอบอำนาจซึ่งกันและกัน (Check and Balances) ทั้งนี้เพื่อไม่ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในอำนาจมากเกินไป หลักการคานอำนาจ คือประธานาธิบดีมีอำนาจในการใช้สิทธิยับยั้ง (Veto) ตามรัฐธรรมนูญ โดยการไม่ลง นามในกฎหมายที่เสนอและรัฐสภามีอำนาจอย่างหนึ่งที่จะกล่าวโทษประธานาธิบดีได้ เรียกว่าอิมพีชเมนต์ (Impeachment)

6. บทบาทของวุฒิสภา (Senate) มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ ฝ่ายบริหาร เช่น รัฐมนตรีหรือเอกอัครราชทูตตามที่ประธานาธิบดีเสนอมา หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ ก็จะต้องดำรงตำแหน่งใดๆ ไม่ได้

7. อำนาจตุลาการ สำหรับตำแหน่งผู้พิพากษานั้น อำนาจในการแต่งตั้งเป็นของประธานาธิบดี โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนตุลาการ โดยเฉพาะประธานาธิบดีมีอำนาจในการถ่วงดุลรัฐสภา เพื่อให้วุฒิสภาเป็นผู้ปลด

ข้อดีของระบบประธานาธิบดี

1. ประธานาธิบดีมีสิทธิเด็ดขาดในการเลือกคณะรัฐมนตรีของตนเอง ดังนั้นประธานาธิบดี จึงสามารถเลือกผู้ที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน เพื่อดำรงตำแหน่งสำคัญๆ เช่นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง กลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นต้น

2. รัฐมนตรีมีเวลาเต็มที่ในการปฏิบัติภารกิจ เพราะไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาไม่จำเป็นต้อง ประชุมสภา หรือเสียเวลาในการตอบกระทู้ถามของรัฐสภา ซึ่งทำให้คณะรัฐมนตรีมีอิสระเต็มที่ในการบริหาร กระทรวงตามที่ได้รับมอบหมายจากประธานาธิบดีโดยไม่ต้องหาเสียงจากสมาชิกรัฐสภา

3. หากเกิดวิกฤตการณ์ฉุกเฉินประธานาธิบดีมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการปฏิบัติ หน้าที่อย่าง เด็ดขาดเพราะเป็นอิสระปราศจากการควบคุมของรัฐสภา

ข้อเสียของระบบประธานาธิบดี

หากประธานาธิบดีสังกัดพรรคการเมืองที่เป็นคนละพรรคกับพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมาก ในรัฐสภา ประธานาธิบดีอาจจะไม่สามารถบริหารประเทศอย่างราบรื่นได้โดยเฉพาะเมื่อต้องการที่จะออกกฎหมายบางฉบับ

### การปกครองแบบกึ่งประธานาธิบดีและกึ่งรัฐสภา (Semi-presidential and Semi-Parliamentary System)

การปกครองแบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา เป็นการปกครองที่ประกอบด้วย สามสถาบัน คือ สถาบันนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ เป็นการระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ประกอบด้วย ประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐและประมุขฝ่ายบริหาร บริหารประเทศร่วมกับนายกรัฐมนตรี รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมาย ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร นายกรัฐมนตรี

คณิน บุญสุวรรณ (2542, หน้า 17) ได้กล่าวไว้ว่า ระบบกึ่งประธานาธิบดีเป็นประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนซึ่งรัฐบาลมีทั้งนายกรัฐมนตรีและประธานาธิบดี ประชาธิปไตยแบบนี้ยังพบน้อยกว่าระบบประธานาธิบดีเสียอีก ระบบนี้มีทั้งนายกรัฐมนตรีซึ่งไม่มีกำหนดวาระ และประธานาธิบดีซึ่งมีกำหนดวาระขึ้นอยู่กับประเทศ การแบ่งแยกอำนาจระหว่างนายกรัฐมนตรีกับประธานาธิบดีนั้นแตกต่างกันไป ในกรณีหนึ่งประธานาธิบดีถืออำนาจมากกว่านายกรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและประธานาธิบดี ส่วนอีกด้านหนึ่ง นายกรัฐมนตรีสามารถถืออำนาจมากกว่าประธานาธิบดี ประธานาธิบดีกับนายกรัฐมนตรีแบ่งอำนาจกัน ขณะที่ประธานาธิบดีถืออำนาจแยกจากฝ่ายนิติบัญญัติ ประธานาธิบดีเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดด้วยตนเอง ควบคุมนโยบายการต่างประเทศ และเป็นประมุขแห่งรัฐ นายกรัฐมนตรีถูกคาดหวังว่า วางนโยบายของพรรคซึ่งชนะการเลือกตั้งสู่ฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐบาลประเภทนี้ยังสร้างปัญหาว่าใครถือความรับผิดชอบต่อระบอบนี้มีลักษณะเด่นอยู่ที่การแข่งขันอย่างเสรีระหว่างกลุ่มหรือพรรคการเมืองต่างๆ เพียงเพื่อให้ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนส่วนมากในประเทศให้เป็นรัฐบาล ทำหน้าที่บริหารกิจการต่างๆ ของประเทศตามนโยบายที่กลุ่มหรือพรรค

นอกจากนั้น คณิน บุญสุวรรณ การปกครองแบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดีนี้ประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขของรัฐและบริหารราชการแผ่นดินร่วมกับนายกรัฐมนตรีในด้านการบริหารนั้นนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามประกาศใช้กฎหมายและคณะรัฐมนตรีก็ยังคงเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร แต่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ส่วนรัฐสภาเองก็ยังคงทำหน้าที่สำคัญคือ ออกกฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินประธานาธิบดีในระบอบประชาธิปไตยแบบนี้เป็นผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศและการเมืองโดยทั่วๆ ไปทั้งยังทำหน้าที่อนุญาโตตุลาการ ระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรีนอกจากนี้ยังมีอำนาจยุบสภาได้ด้วย จึงมีอำนาจมากเช่น อินเดีย ฝรั่งเศส

### หลักการสำคัญของระบบกึ่งประธานาธิบดีและกึ่งรัฐสภา

การเมืองก็เหมือนสิ่งอื่นๆ ที่ต้องมีการปรับปรุงและพัฒนาไปตามระยะเวลา การที่ประเทศใดยังแข่งขันทวนกระแสโลกลักษณะเด่นดังกล่าวนี้จะอยู่ได้ตลอดไปถ้ากลุ่มหรือพรรคการเมืองนั้นๆ ยึดหลักการประชาธิปไตยเป็นหลักในการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองการปกครองโดยหลักการสำคัญของระบอบกึ่งประธานาธิบดี สามารถอธิบายได้ (ชานาญ จันทรเรือง, 2554, หน้า 16-17) ดังนี้

1. ประธานาธิบดียังคงมีอำนาจสูงสุด เพราะได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง โดยประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาล ประธานาธิบดีมีอำนาจในทางการเมือง ส่วนนายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการบริหารจัดการ แต่อำนาจในการอนุมัติ ตัดสินใจ และการลงนามในกฎหมายยังคงอยู่ที่ประธานาธิบดี ซึ่งแตกต่างจากประธานาธิบดีในระบอบประธานาธิบดีที่จะกุมอำนาจบริหารไว้หมดและจะ

ไม่มีตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในระบอบนี้ และในทางกลับกันตัวประธานาธิบดีในระบอบรัฐสภาก็เป็นเพียงประมุขแต่ไม่มีอำนาจในการบริหาร โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารแทน

2. อำนาจของรัฐสภาในระบอบนี้อยู่ที่กลางระหว่างระบอบรัฐสภาและระบอบประธานาธิบดี คือ รัฐสภามีอำนาจมากกว่ารัฐสภาในระบอบประธานาธิบดี แต่ก็ยังมีอำนาจน้อยกว่าระบอบรัฐสภา เพราะรัฐสภามีอำนาจในการควบคุมการทำงานของคณะรัฐมนตรีได้ สามารถตั้งกระทู้ถามหรือเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้ ซึ่งในระบอบประธานาธิบดีไม่สามารถทำอย่างนี้ได้

3. นายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อทั้งประธานาธิบดีและรัฐสภา เนื่องจากนายกรัฐมนตรีได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรีจึงต้องรับผิดชอบต่อประธานาธิบดี แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาด้วย ฉะนั้นนายกรัฐมนตรีจึงมีภาระที่ต้องขึ้นอยู่กับทั้งประธานาธิบดีและรัฐสภา เพราะทั้งประธานาธิบดีและรัฐสภาสามารถปลดนายกรัฐมนตรีออกได้ นอกจากนั้นนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีอาจเข้าร่วมการประชุมรัฐสภาได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียง

**ข้อดีของระบบกึ่งประธานาธิบดีและกึ่งรัฐสภา**

ระบบกึ่งประธานาธิบดี เป็นอีกประการหนึ่งที่เป็นลักษณะพิเศษของระบอบนี้ก็คือการแยกอำนาจทางการเมืองและอำนาจบริหาร ทำให้ประธานาธิบดีไม่ต้องทำงานบริหารแบบงานประจำ เช่น การลงนามลงชื่อในงานประจำทั้งหลาย การแต่งตั้งโยกย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฯลฯ ประธานาธิบดีในระบอบนี้ได้ใช้เวลาในการปฏิบัติงานด้านการเมืองอย่างเต็มที่ เช่น การเสนอนโยบาย วิเคราะห์และวางแผนทาง การเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศ

**ข้อเสียของระบบกึ่งประธานาธิบดีและกึ่งรัฐสภา**

ความไม่เท่าเทียมของอำนาจรัฐ นายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อทั้งประธานาธิบดีและรัฐสภา เนื่องจากนายกรัฐมนตรีได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรีจึงต้องรับผิดชอบต่อประธานาธิบดี แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาด้วย

จากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่าคณะรัฐมนตรีในระบอบกึ่งประธานาธิบดีนี้ค่อนข้างปฏิบัติงานด้วยความยากลำบากมากกว่าคณะรัฐมนตรีในระบอบประธานาธิบดี หรือคณะรัฐมนตรีในระบอบรัฐสภา เพราะต้องรับผิดชอบต่อทั้งประธานาธิบดีและรัฐสภา และยิ่งหากประเทศใดที่มีพรรคการเมืองจำนวนมากแล้วรัฐสภาก็อาจจะไม่มีเสถียรภาพหรือหากประธานาธิบดีไม่มีบารมีจริงๆ ก็อาจจะควบคุมคณะรัฐมนตรีหรือประสานงานกับรัฐสภาไม่ได้ ความวุ่นวายก็ตามมา

**ข้อดีและข้อเสียของระบอบประชาธิปไตย**

คณิน บุญสุวรรณ (2542, หน้า 21) ได้กล่าวไว้ว่า แม้ระบอบประชาธิปไตยจะเป็นระบอบที่มีการใช้กันอย่างแพร่หลายทั่วโลก แต่ระบอบประชาธิปไตยก็มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ในการนำไปใช้กับหลายๆ ประเทศ โดยสามารถแยกอธิบายได้ ดังนี้

1. ข้อดีของระบอบประชาธิปไตย ที่ควรกล่าวถึงมีดังนี้

1.1 เปิดโอกาสให้ประชาชน ส่วนข้างมากดำเนินการปกครองประเทศ โดยประชาชนส่วนข้างน้อยมีสิทธิที่จะดำรงอยู่และทำการคัดค้านการปกครองของฝ่ายข้างมากได้ ข้อดีข้อนี้มีส่วนทำให้เกิดผลดีต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม เนื่องจากการตัดสินใจทำสิ่งต่างๆ ด้วยฝ่ายเสียงข้างมากนั้นย่อมจะมีความถูกต้องมากและผิดพลาดน้อย ขณะเดียวกันฝ่ายเสียงข้างน้อยจะคอยเป็นกระจกเงา และท้วงติงผลเสียที่จะต้องป้องกันมิให้เกิดขึ้นตลอดเวลา

1.2 เปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนใช้สิทธิเสรีภาพได้อย่างเสมอหน้ากัน ตัวอย่างเช่น ไม่ว่าจะเป็นคนมั่งมีหรือยากจน มีสิทธิที่จะรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองและสมัครรับเลือกตั้งเป็น

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประธานาธิบดี ซึ่งทำให้ประชาชนมีโอกาสเลือกคนดีและมีความสามารถเข้าดำรงตำแหน่งดังกล่าว

1.3 ถือกฎหมายเป็นมาตรฐานในการดำเนินการปกครอง โดยใช้กฎหมายบังคับแก่ทุกคน ไม่ว่าจะเป็นคนมั่งมีหรือยากจน ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการหรือประชาชน ยังผลให้ทุกคนเสมอกันโดยกฎหมาย

1.4 ช่วยระงับความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับประชาชน และระหว่างประชาชนด้วยกันเอง โดยสันติวิธี โดยมีศาลเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีต่างๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งช่วยทำให้ประชาชนอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ โดยมีกฎหมายเป็นกรอบของความประพฤติของทุกคน

## 2. ข้อเสียของระบอบประชาธิปไตย ที่ควรกล่าวถึงมีดังนี้

2.1 มีความล่าช้าในการตัดสินใจทำการต่างๆ เนื่องจากต้องมีการปรึกษาหารือและผ่านขั้นตอนมาก เช่น การตรากฎหมายแต่ละฉบับต้องใช้เวลาบางครั้งหลายวัน หลายสัปดาห์ หรือหลายเดือน เนื่องจากต้องมีการอภิปรายกันในสภา และแก้ไขปรับปรุงกันมากกว่าจะประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ผู้นำของประเทศที่กำลังพัฒนาซึ่งมีปัญหาที่จะต้องแก้ไขโดยรีบด่วน จึงมักจะคิดว่าระบอบประชาธิปไตยไม่เหมาะสมกับประเทศของตน

2.2 ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการปกครองมาก ตัวอย่างเช่น ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วประเทศ หรือเลือกตั้งประธานาธิบดีแต่ละครั้ง ต้องใช้เงินทองเป็นจำนวนมาก ซึ่งผู้นำประเทศที่กำลังพัฒนามักคิดว่าประเทศของตนยากจนเกินไปที่จะใช้ระบอบประชาธิปไตยได้

2.3 อาจนำไปสู่ความสับสนวุ่นวายได้ ถ้าประชาชนส่วนมากในประเทศที่ใช้ระบอบประชาธิปไตย ไม่รู้จักใช้สิทธิเสรีภาพให้อยู่ภายในกรอบของกฎหมาย ซึ่งอาจทำให้ประเทศชาติเจริญช้าลงอีกด้วย เหตุนี้ผู้นำของประเทศที่กำลังพัฒนาบางประเทศ จึงคิดว่าระบอบประชาธิปไตยไม่เหมาะสมกับประเทศของตน เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่พร้อมที่จะปกครองในระบอบประชาธิปไตย

สุรยุทธ์ จุลานนท์ (2551, หน้า 12) ได้กล่าวถึงหลักการใช้อำนาจในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยไว้ว่า การจัดระเบียบการปกครองภายในที่จะทำให้รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง การปกครองที่อำนาจมาจากประชาชนเป็นการปกครองที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชนมีหลักการใช้อำนาจในการปกครองทั้งหมด 3 แบบ คือ

1. หลักการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization of Powers) หมายถึง การให้กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งตั้งอยู่ในเมืองหลวง อันเป็นศูนย์กลางในการบริหารประเทศ มีอำนาจหน้าที่ ในการบริหารกิจการอันเป็นหน้าที่ของรัฐ โดยกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ จะจัดส่งเจ้าหน้าที่ของตนออกไปปฏิบัติงานในส่วนต่างๆ ของประเทศ และมีอำนาจหน้าที่ที่จะโยกย้ายสับเปลี่ยนหน้าที่เหล่านั้นได้ตลอดเวลาตามความเหมาะสม

2. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization of Powers) หมายถึง การให้ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ใช้อำนาจการปกครองบางอย่างได้ หรือมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการบางอย่างเพื่อประโยชน์สุขของตนเองได้ตามที่ปรารถนา หรือกล่าวสั้นๆ ได้ว่า การกระจายอำนาจ คือ การให้ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจปกครองตนเองนั่นเอง โดยองค์กรการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีอำนาจที่จะทำกิจการต่างๆ ได้เอง

3. หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration of Powers) หมายถึง การที่กระทรวง ทบวง กรม ที่ตั้งอยู่ในนครหลวง แบ่งอำนาจในการบริหารกิจการบางอย่างให้แก่ข้าราชการในสังกัดของตนที่ไปประจำ

อยู่ในภูมิภาค คือ จังหวัดและอำเภอ ทั้งนี้เพื่อให้ข้าราชการเหล่านั้นสามารถตัดสินใจในการทำกิจการต่างๆ เพื่อให้บริการประชาชนได้อย่างรวดเร็ว เช่น กรมตำรวจแบ่งอำนาจในการปราบปรามโจรผู้ร้าย ให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจที่กรมตำรวจส่งไปประจำอยู่ในจังหวัดและอำเภอต่างๆ

สรุปความว่า การเมืองการปกครองเป็นเรื่องของการใช้อำนาจแบบสองทางระหว่างฝ่ายที่เป็นผู้ปกครอง และฝ่ายผู้ถูกปกครอง เป็นเรื่องเกี่ยวกับรูปของรัฐและการจัดระเบียบความสัมพันธ์ภายในรัฐระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง โดยเมื่อสังคมมนุษย์ยังมีความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมดูแล การเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมทางการเมืองประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน การแสดงออก การดำรงชีพ ฯลฯ อย่างเสมอหน้ากัน โดยผู้ปกครองไม่สามารถใช้อำนาจใดๆ ลิดรอนเพิกถอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ และผู้ปกครองไม่สามารถใช้อิทธิพลอยู่เหนือกฎหมาย หรือเหนือกว่าประชาชนคนอื่นๆ หากประเทศมีการจัดระเบียบการปกครอง สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง

### กิจกรรมที่ส่งเสริมการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 10 แนวนโยบาย ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมืองการวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลายหรือรูปแบบอื่นส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมืองและจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกระดับให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่รวมถึงการส่งเสริมและให้การศึกษาแก่ประชาชนที่เกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรง เป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม สิ่งที่คุณศึกษาวิจัยอยากจะทำถึงใน 3 ประเด็นคือ การมีส่วนร่วมในการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและตรวจสอบ เพื่อประกอบการศึกษาวิจัยในครั้งนี้คือ

สัมพันธ์ เศษอธิก และคณะ (2546, หน้า 34 - 36) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่นของประชาชนไว้ 3 ด้าน ดังนี้

#### 1. การมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิเลือกตั้ง

ตั้งแต่รัฐธรรมนูญประกาศใช้อย่างเป็นทางการ ประชาชนไปเลือกตั้งทุกระดับมีตั้งแต่ร้อยละ 30-80 การลงคะแนนเลือกตั้งเป็นไปด้วยความคึกคักและตื่นตัวมากขึ้น ยกเว้นการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ในบางครั้งมีผู้ไปใช้สิทธิน้อยกว่าระดับชาติ การไขว่คว้าหาคนดี มีความสามารถ ซื่อสัตย์ จริงใจต่อการพัฒนา ใกล้ชิดชาวบ้าน เป็นสิ่งที่ประชาชนต้องการ ประกอบกับการเดินทาง สะดวกสบายขึ้น ผู้สมัครเป็นที่รู้จัก และประชาชนเริ่มนิยมพรรคการเมืองมากกว่าเลือกตัวบุคคล อย่างไรก็ตามการรับเงินบริจาคหัวคะแนนของผู้สมัคร ยังเหมือนเดิม ทำนอง “เงินไม่มา กาไม่เป็น” ยังเป็นคำพูดที่แฝงความจริง และผู้ใช้สิทธิเกิดจากการจัดตั้ง

#### 2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

ส่วนใหญ่แล้วชาวบ้านจะเข้ามามีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือขอความช่วยเหลือ เพื่อแก้ไขปัญหาความร้อน และให้องค์กรปกครองท้องถิ่น รับเรื่องแล้วนำไปจัดทำแผนปฏิบัติงานต่อไป โดยมีเพียงชาวบ้านที่เป็นกรรมการตรวจรับงาน หรือกิจกรรมที่ได้รับจัดสรรงบประมาณดำเนินงานเท่านั้นที่มีส่วนร่วม ขณะที่คณะผู้บริหารเน้นการมีส่วนร่วมในกิจกรรมกีฬา และประเพณีต่างๆ เช่น มหกรรมประเพณีของดีอีสานงานวัน หัวผักกาด เทศกาลขึ้นเขาประจำปี งานปลาจ่อมข้าวหอมมะลิ การปรับปรุง ภูมิทัศน์พื้นที่เพื่อรองรับนักท่องเที่ยว เป็นต้น กิจกรรมเหล่านี้ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายจึงจะประสบความสำเร็จ เทศบาลขนาดใหญ่ 2 แห่ง มีการจัดทำแผนโดยผู้เกี่ยวข้องไม่กี่คน ประชาชนบางคนได้ร่วมเป็นที่ปรึกษาในเรื่องการพัฒนาการเมือง การปฏิรูปการศึกษา การพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น ส่วนเรื่องการวางแผนประชาชนไม่มีส่วนร่วม ต่อมา มีการจัดทำเป็นแผนประจำปี และ 5 ปี ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นในทุกสาขาอาชีพ แต่พอแผนเข้าสู่ระบบ คณะกรรมการและกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาล แผนบางส่วนจะถูกบรรจุไว้และนำไปปฏิบัติจริงเทศบาลตำบลบางแห่ง มีการออกแบบสอบถามและได้กลับมา 200 ชุด แต่ไม่ได้นำมาประกอบการวางแผน มีการจัดทำตู้รับฟังความคิดเห็น จัดประชุมสังสรรค์ร่วมชุมชน มีเวทีประชาธิปไตย แต่การเข้ามามีส่วนร่วมและมีการนำข้อคิดเห็นไปใช้ในการวางแผน ยังอยู่ในระดับผู้นำชุมชน แม้ว่า บางแห่งมีเวทีประชาชน แต่การนำความคิดเห็นชาวบ้านไปวางแผนจริงๆ ยังไม่มีส่วนผู้นำชุมชนเน้นการมีส่วนร่วมในการให้ความรู้ ความเข้าใจกับชาวบ้านทุกๆ ไป ในเรื่องการส่งเสริมอาชีพ การพัฒนาท้องถิ่น การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นสิ่งใกล้ตัวชาวบ้านและนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนในอนาคตการวางแผนหรือนโยบายต่างๆ จึงเป็นแบบบนลงล่าง การทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ยังเน้นทำงานกิจกรรมเฉพาะหน้า และยังขาดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และติดตามตรวจสอบจากภาคประชาชน

### 3. การมีส่วนร่วมตัดสินใจและตรวจสอบ

3.1 มีเวทีประจำเดือนๆ ละ 1 ครั้ง ตัวแทนชุมชนมีลักษณะการเข้าร่วมมากกว่า มีส่วนร่วมตัดสินใจ มีความพยายามเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร มีการติดตั้งหอกระจายข่าวทุกชุมชน จัดทำศูนย์ข้อมูลข่าวสาร ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงาน แต่จริงๆ ชุมชนไม่รู้จะตรวจสอบเรื่องอะไร ส่วนใหญ่เป็นการตรวจสอบแผนงาน/โครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก

3.2 มีการจัดตั้งคณะกรรมการ ตรวจสอบบางโครงการ เช่น การสร้างถนนคอนกรีต การตรวจสอบนโยบายหาเสียงว่ามีการนำมาปฏิบัติหรือไม่ ตรวจสอบการมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนา

3.3 มีการส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่ร่วมติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล แผนพัฒนาตำบล การใช้จ่ายงบประมาณ ความโปร่งใส และการจัดการโครงการทุกอย่าง

3.4 มีการติดตาม สอบถามสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในหมู่บ้านว่า แต่ละปีได้โครงการอะไรบ้าง และสนใจผลงานของสมาชิกว่าทำอะไรบ้าง

3.5 มีส่วนแสดงความคิดเห็นต่อการเลือกตั้งสถานที่ก่อสร้าง สำนักงานเทศบาลและตลาดได้รุ่ง แต่ไม่มีส่วนตัดสินใจในการย้ายสถานที่และพัฒนาให้ดีขึ้น ด้านการตรวจสอบ ประชาชนไม่รู้เรื่องการทำงานของเทศบาล และไม่ตื่นตัวในการตรวจสอบและคิดว่าไม่มีฐานะ

3.6 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปประชาชนไม่มีส่วนร่วมตัดสินใจและตรวจสอบการทำงานและขาดความตื่นตัวในเรื่องนี้

โดยทั่วไปการที่ประชาชนจะไปใช้สิทธิเลือกตั้งประชาชนจะต้องมีความรู้ความเข้าใจ และตระหนักในคุณค่าและความสำคัญของการเลือกตั้งโดยเฉพาะเพื่อเป็นการแสดงออกถึงการเป็นเจ้าของอำนาจ

อธิปไตยทำให้คู่แข่งชั้นทางการเมืองจะต้องแสดงความรู้ความสามารถและการเป็นคนมีคุณธรรมเพื่อขอรับความไว้วางใจหรือขอฉันทานุมัติจากประชาชนให้เข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังนั้นการใช้สิทธิเลือกตั้งแม้จะเป็นการแสดงออกในลำดับพื้นฐานของการเกี่ยวพันทางการเมืองแต่การใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนเป็นการแสดงบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่นับว่าสำคัญมาก

ดังนั้น การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นระบอบที่สร้างเสรีภาพและความเท่าเทียมของทุกคน โดยให้เสรีภาพทางการเมืองและเสรีภาพในการพูด เขียนและวิพากษ์วิจารณ์เชื่อมั่นในศักดิ์ศรี มีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ประชาชนเป็นผู้มีเหตุผล รู้จักคิดอย่างมีวิจารณญาณ มีความเต็มใจที่จะประนีประนอมผ่อนปรนให้กันและกัน มีน้ำเป็นนักกีฬา และพร้อมที่จะยอมรับการเปลี่ยนแปลงเสมอ เป็นสังคมที่ประกอบไปด้วยบุคคลที่มีวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตย จึงได้ชื่อว่าเป็นสังคมที่มีคุณค่า เป็นสังคมที่น่าอยู่อาศัย

## แนวคิดทฤษฎีการบริหารองค์การ

ปัจจุบันการบริหารงานหรือการบริหารองค์การมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะหากมีผู้บริหารมีความรู้ความสามารถก็จะทำให้องค์กรประสบความสำเร็จ และมีความก้าวหน้าแต่ถ้าผู้บริหารไม่มีความรู้ความเข้าใจในการบริหารงานอาจทำให้องค์กรล้มเหลวได้ ความรู้ ความเข้าใจด้านการบริหาร จึงมีความจำเป็นอย่างมากต่อความสำเร็จของการบริหาร

### ความหมายของการบริหาร

การบริหาร (Administration) เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์การ เพราะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะชี้ให้เห็นความสำเร็จหรือความล้มเหลว ความมีประสิทธิภาพ หรือความไร้ประสิทธิภาพของหน่วยงาน การบริหารเป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคม ความก้าวหน้าของวิทยาการต่างๆ เป็นลักษณะการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลในองค์การ ซึ่งมีการวินิจฉัยสั่งการ นักบริหารจะต้องคำนึงถึงปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่างๆ การวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องแสดงให้ทราบถึงความสามารถของนักบริหาร และความเจริญเติบโตของการบริหารชีวิตประจำวันของมนุษย์ไม่ว่าในครอบครัวหรือองค์การใด ย่อมเกี่ยวข้องการบริหารอยู่เสมอ ดังนั้น การบริหารจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและจำเป็นต่อการที่จะดำรงชีวิตของมนุษย์ในสังคม มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการบริหาร ดังนี้

พยอม วงศ์สารศรี (2542, หน้า 36) ได้ให้ความหมายของการบริหาร หมายถึง กระบวนการที่ผู้จัดการใช้ศิลปะและกลยุทธ์ต่างๆ ดำเนินกิจการตามขั้นตอนต่างๆ โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจของสมาชิก ในองค์การ การตระหนักถึงความสามารถ ความถนัด ความต้องการ และความมุ่งหวังด้านความเจริญก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์การควบคู่ไปด้วยองค์การจึงสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

เจริญผล สุวรรณโชติ(2544, หน้า 260) ได้ให้ความหมายของการบริหาร หมายถึง งานหรือกิจกรรมที่ทำให้้องค์การสามารถผลิตตามความมุ่งหมายของ้องค์การออกมาให้มีคุณภาพและปริมาณที่ดีที่สุดเพื่อให้องค์การนั้นเป็นที่ยอมรับของสังคมหรือ้องค์การอื่นๆ ว่าเป็น้องค์การที่ดำเนินงานตามเป้าหมายได้อย่างแท้จริงจนทำให้งานนั้นมีประสิทธิภาพสูงสุด

พิทยา บวรวัฒนา (2546, หน้า2) ได้ให้ความหมายของการบริหาร หมายถึง การบริหารเป็นเรื่องการนำเอากฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ไปปฏิบัติให้เกิดผล ซึ่งเป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะทำงานด้วยความเต็มใจ ด้วยความเที่ยงธรรมและอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้



มัลลิกา ต้นสอน (2547, หน้า 10) ได้ให้ความหมายของการบริหาร (Administration) หมายถึง การกำหนดแนวทางหรือนโยบาย การสั่งการ การอำนวยความสะดวก การสนับสนุน และการตรวจสอบให้ผู้ปฏิบัติสามารถดำเนินงานได้ตามเป้าหมายที่ต้องการ

จากความหมายข้างต้นสรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการในการจัดการด้านบุคลากร และทรัพยากรต่างๆ เพื่อจะบริหารกิจกรรมที่ทำให้องค์กรสามารถผลิตตามความมุ่งหมายขององค์กรออกมาให้มีคุณภาพและปริมาณดีที่สุดในให้องค์การนั้นเป็นที่ยอมรับของสังคมหรือองค์กรอื่นๆ

#### ความสำคัญของผู้บริหาร

ผู้บริหารเป็นบุคคลสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการทำให้งานขับเคลื่อน เปลี่ยนแปลง พัฒนา หรือหยุดอยู่กับที่ หรือถอยหลัง มีอิทธิพลทั้งมาตรฐานการให้บริการ ปริมาณการเพิ่มหรือลดลงของการพัฒนา การให้บริการ และที่สำคัญมากต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์กร คือการบริหารบุคคลในองค์กรให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงความสำคัญของผู้บริหาร ดังนี้

พนัส หันนาคินทร์ (2542, หน้า 3) กล่าวว่า ความสำคัญของผู้บริหารไว้ว่า ในการดำเนินกิจการใดก็ตาม จะดำเนินไปได้ด้วยดี ต้องมีผู้กระทำให้ถึงเป้าหมายโดยถูกต้อง รวดเร็ว เปรียบเสมือนการเดินทางเร็ว ก็ต้องมีคนคอยดูแลองค์ประกอบต่างๆ ที่ทำให้องค์การเคลื่อนไปได้ การบริหารจัดการในองค์กร จะขับเคลื่อนดำเนินไปสู่เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างแท้จริงได้ ต้องมีการบริหารจัดการให้ทีมงาน มีความสอดคล้องสัมพันธ์กัน ส่วนในองค์ประกอบของกระบวนการบริหารของหน่วยงานหรือองค์กรที่สำคัญต้องมีสิ่งต่อไปนี้มาเกี่ยวข้องอยู่เสมอ ได้แก่ การวางแผน การจัดหน่วยงาน การบริหารงานบุคคล การอำนวยความสะดวก การควบคุม เป็นต้น ในทางปฏิบัติหน้าที่บางอย่างต้องใช้ศิลปะเข้ามาช่วยอย่างมาก จึงจะทำให้บรรลุผลสำเร็จตามความต้องการได้

พรนพ พุกกะพันธ์ (2544, หน้า 45) กล่าวว่า ผู้ดำเนินการจัดการให้งานที่ได้รับมอบหมายสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ตามความมุ่งหมาย ซึ่งมีลักษณะงานในการวิเคราะห์ ศึกษาและพัฒนา ระบบงานทั้งหมดขององค์กรและทำหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานของบุคคลอื่นให้ประสบความสำเร็จสูงสุด

ธงชัย สันติวงษ์ (2545, หน้า 32) กล่าวว่า ผู้บริหารที่ทำหน้าที่เป็นผู้นำ ผู้รับผิดชอบในการจัดการ ควบคุมดูแล ปกครอง บังคับบัญชาบุคลากรให้ดำเนินตามภารกิจ บรรลุวัตถุประสงค์ เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ภาวะผู้นำคือคุณสมบัติ เช่น สติปัญญา ความตั้งใจ ความรู้ ความสามารถของบุคคล และชักนำให้คนทั้งหลายประสานกันและพากันไปสู่จุดหมายที่ตั้งใจไว้ที่กล่าวข้างต้น ผู้นำจะต้องมีความสามารถในการที่จะต้องไปเกี่ยวข้องหรือปฏิบัติต่อสิ่งเหล่านั้นให้ถูกต้องและให้ได้ผลดี มีองค์ประกอบ ดังนี้

1. ตัวผู้นำ มีคุณสมบัติภายในของตนเองเป็นจุดเริ่มต้นและเป็นแก่นกลาง
2. ผู้ตาม มีคุณสมบัติที่สัมพันธ์กับผู้ตาม เราอาจเรียกว่า “ผู้ร่วมไปด้วย”
3. จุดหมาย คุณสมบัติที่สัมพันธ์กับสิ่งที่จะทำ
4. หลักการและวิธีการ คุณสมบัติที่สัมพันธ์กับหลักการ และวิธีการให้สำเร็จ

ตามจุดมุ่งหมาย

5. สิ่งที่จะทำโดยด้วยคุณสมบัติที่สัมพันธ์กับสิ่งที่จะทำ
6. สถานการณ์โดยด้วยคุณสมบัติที่สัมพันธ์กับสภาพแวดล้อม

กล่าวโดยสรุป ความสำคัญของผู้บริหารเป็นบุคคลสำคัญต่อการบริหารงานให้เดินไปข้างหน้า ทำหน้าที่เป็นผู้นำ ผู้รับผิดชอบในการจัดการ ควบคุมดูแล ปกครอง บังคับบัญชาบุคลากรให้ดำเนินตามภารกิจ บรรลุวัตถุประสงค์ เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

### กระบวนการของการบริหาร

กระบวนการบริหารเป็นสิ่งที่ต้องยึดถือสำหรับปฏิบัติกิจกรรมในการบริหารงาน ซึ่งเป็นลำดับขั้นในการบริหารงาน ขอบข่ายของงานต่างๆ ที่อยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของนักบริหารเป็นเรื่องของกระบวนการทำงานของนักบริหาร เพื่อให้งานต่างๆ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี โดยอาศัยการทำงานร่วมกันกับบุคคลอื่นๆ เป็นกระบวนการที่ผู้บริหารดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหาร มีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงกระบวนการของการบริหาร ดังนี้

พงษ์ศักดิ์ ปัญจพรผล (2542, หน้า 64-72) กล่าวว่า กระบวนการการบริหาร ควรประกอบด้วย 10 ประการ คือ

1. การวางแผน (Planning) หมายถึง การกำหนดงานหรือวิธีการปฏิบัติงานไว้เป็นการล่วงหน้า โดยเกี่ยวกับการคาดการณ์ (Forecasting) การกำหนดวัตถุประสงค์ (Setting Objective) การพัฒนากลยุทธ์ (Develop Strategies) ในการวางแผน ซึ่งต้องคำนึงถึงนโยบาย (Policy) เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นไว้มีความสอดคล้องต้องกันในการดำเนินงาน
2. การจัดการ (Organizing) หมายถึง การพัฒนาระบบการทำงาน ทำให้งานต่างๆ สามารถดำเนินไปโดยมีการประสานงานกันอย่างดี
3. การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) หมายถึง การจัดหาบุคคลเข้าปฏิบัติงานให้เหมาะสมตามตำแหน่งหน้าที่ที่รับผิดชอบ
4. การตัดสินใจ (Decision) หมายถึง ความสามารถของผู้บริหารในการที่จะตัดสินใจแยกแยะและวิเคราะห์ออกมาให้ได้ว่าในการทำงานจะต้องมีการตัดสินใจในเรื่องใดบ้าง
5. การสั่งการ (Directing) หมายถึง การศึกษาวิธีการ วินิจฉัยสั่งการ รวมทั้งการควบคุมงานและนิเทศงาน ตลอดจนคิดปะในการบริหารงานที่จะทำให้การทำงานประจำวันของเจ้าหน้าที่ทุกคนเป็นไปด้วยดี
6. การควบคุม (Controlling) หมายถึง การร่วมมือประสานงาน เพื่อการดำเนินการเป็นไปด้วยดีและราบรื่น ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะทำการประสานงานดีขึ้น และดำเนินการแก้ไขเมื่อเกิดปัญหาขึ้น
7. การร่วมมือประสานงาน (Coordination) หมายถึง การประสานงานให้ผู้ปฏิบัติงานทุกฝ่ายมีความเข้าใจในงาน เข้ามาร่วมทำงานกันอย่างพร้อมเพรียงกัน ข้อตกลงที่สำคัญยิ่งของการประสานงานคือ ความร่วมมือ ซึ่งเป็นเรื่องของ “จิตใจ”
8. การสื่อข้อความ (Communicating) หมายถึง การผ่านข่าวสารข้อมูลและความเข้าใจ เพื่อที่จะให้ผู้บังคับบัญชาหรือบุคคลอื่นเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมตามที่ต้องการ
9. การรายงานผล (Reporting) หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติของหน่วยงานให้แก่ผู้บริหารและสมาชิกของหน่วยงานได้ทราบความเคลื่อนไหวของการดำเนินงาน ตลอดจนการประชาสัมพันธ์ (Public Relation) แจ้งให้ประชาชนทราบ ซึ่งโดยทั่วไปการรายงานจะหมายถึง วิธีการของสถาบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อมูลแก่ผู้สนใจมาติดต่อสอบถามผู้บังคับบัญชาหรือผู้ร่วมงาน ความสำคัญของการรายงานนั้นจะต้องตั้งอยู่บนรากฐานของความเป็นจริง

10. การงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การงบประมาณ โดยศึกษาให้ทราบถึงระบบและกรรมวิธีในการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณ และการเงินตลอดจนการใช้งบประมาณในการควบคุมงาน

วิโรจน์ สารรัตนะ (2542, หน้า 11) กล่าวว่า กระบวนการบริหาร ควรประกอบด้วย 4 ประการ คือ

1. การวางแผน หมายถึง หน้าที่ทางการบริหารในการกำหนดจุดมุ่งหมายและการตัดสินใจเลือกวิธีการที่ดีที่สุดที่จะให้บรรลุจุดมุ่งหมายนั้น
2. การจัดองค์การ หมายถึง กำหนดอำนาจหน้าที่และตำแหน่งต่างๆ อย่างชัดเจน
3. การนำ หมายถึง ความพยายามทำให้มีอิทธิพลต่อผู้อื่น เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล
4. การควบคุม หมายถึง การมุ่งเน้นที่จะก่อให้เกิดความมั่นใจว่าสมาชิกในองค์การได้ประพฤติปฏิบัติในทิศทางที่จะทำให้บรรลุผลตามมาตรฐานหรือจุดมุ่งหมาย มุ่งเน้นให้เกิดพฤติกรรมที่พึงประสงค์ และลดพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ลง

มัลลิกา ต้นสอน (2547, หน้า 10-13) กล่าวว่า การบริหารงานอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบโดยมีขั้นตอนในการปฏิบัติหรือที่เรียกว่า “กระบวนการจัดการ Management Process” ซึ่งประกอบด้วยหน้าที่สำคัญ 5 หน้าที่ ได้แก่

1. การวางแผน (Planning) เป็นหน้าที่การจัดการ หน้าที่แรกที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดทิศทาง ภารกิจ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ขององค์กร ตลอดจนกรอบแนวคิด แนวทาง และการปฏิบัติเพื่อการดำเนินงานบรรลุผลสำเร็จตามที่ต้องการ ความซับซ้อนและการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมในปัจจุบันทำให้ผู้บริหารจำเป็นต้องอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลและการตัดสินใจในการวางแผนอย่างมีประสิทธิภาพ
2. การจัดองค์การ (Organizing) เป็นงานที่ให้ความสำคัญกับการจัดทำโครงสร้างองค์กรและระบบงาน บทบาทอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบและหน้าที่ของบุคลากร เพื่อให้เข้าปฏิบัติงานให้เป็นระบบและสอดคล้องกันภายในหน่วยงาน ซึ่งจะทำให้องค์การสามารถดำเนินงานสู่เป้าหมายร่วมกันอย่างราบรื่นและใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ
3. การจัดบุคคลเข้าทำงาน (Staffing) เป็นงานสำคัญของผู้จัดการทุกคนที่ต้องจัดบุคคลให้เหมาะสมกับงานทั้งในด้านคุณภาพ ได้แก่ ความรู้ ทักษะ ความสามารถ ประสิทธิภาพ และปริมาณแรงงาน หรือที่เรียกว่า “การจัดคนให้เหมาะสมกับงาน” ตลอดจนธำรงรักษาและพัฒนาแรงงานที่มีคุณภาพให้อยู่กับองค์กรอย่างต่อเนื่อง
4. การนำ (Leading) เป็นการใช้อิทธิพลและความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ตาม ในการชี้เป้าหมาย ชักจูง กระตุ้น และการเปลี่ยนแปลงผู้ติดตามหรือผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถด้วยความเต็มใจ ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์การอย่างเต็มที่
5. การควบคุม (Controlling) เป็นกระบวนการในการกำหนดเกณฑ์และมาตรฐาน ขั้นตอนการติดตาม ตรวจสอบ ประเมิน และแก้ไขให้การดำเนินงานสามารถบรรลุเป้าหมายหรือปรับปรุงแผน และการดำเนินงานให้สอดคล้องกับข้อจำกัดของเหตุการณ์และสภาพแวดล้อม

กวี วงศ์พุ่ม (2550, หน้า 4-6) กล่าวว่า การบริหารงานเป็นกระบวนการทำงานที่มีขั้นตอนอย่างเหมาะสม เพื่อให้งานบรรลุผลสำเร็จ ดังนี้

1. การวางแผน (Planning) เป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องรับผิดชอบ จัดทำแผนงานในการทำงานให้เป็นขั้นตอน หลังจากทราบนโยบายและวัตถุประสงค์ขององค์กรแล้ว การวางแผนเป็นการคิด

หรือกำหนดขั้นตอนการทำงานให้เหมาะสม เพื่อให้การปฏิบัติงานเกิดการประหยัดทั้งเวลา ค่าใช้จ่ายจนงานนั้นบรรลุถึงวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

2. การจัดองค์การ (Organization) เป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องรับผิดชอบศึกษาหารายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับลักษณะหน้าที่ๆ จะต้องปฏิบัติ นำมาจัดเป็นหมวดหมู่ให้เหมาะสมเพื่อสานต่อการปฏิบัติงาน การจัดแบ่งงานดังกล่าวจะต้องกำหนดอำนาจ หน้าที่ ในตำแหน่งต่างๆ ไว้อย่างเหมาะสม

3. การจัดหน้าที่ (Staffing) เมื่อองค์การมีตำแหน่ง มีการกำหนดโครงสร้างมีหน้าที่การทำงานในขั้นที่ 2 การจัดองค์การเรียบร้อยและเหมาะสมแล้ว ก็จำเป็นต้องมีคนรับผิดชอบงานที่ได้แบ่งไว้ซึ่งต้องจัดหาบุคลากรที่อยู่ในองค์การและบุคคลภายนอก มารับผิดชอบงานที่กำหนดไว้

4. การอำนวยการหรือสั่งการ (Direction) ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่งานในองค์การได้เริ่มดำเนินการแล้ว และงานจะบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใด ก็จะต้องมีการอำนวยการของบุคคลระดับหัวหน้า ที่ต้องนำเทคนิคมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

5. การประสานงาน (Co-Ordination) เป็นขั้นตอนการจัดระเบียบการทำงานทั้งขององค์การให้สอดคล้องต่อเนื่องกัน การประสานงานในองค์การ หมายถึง การประสานด้านเป้าหมายของการทำงาน ประสานความเข้าใจ และจิตใจของพนักงานให้สามารถทำงานร่วมกันได้ดี

6. การควบคุม (Controlling) เป็นขั้นตอนที่หัวหน้างานจะต้องคอย ติดตาม ดูแลให้การดำเนินงานเป็นไปตามขั้นตอนของแผนงานที่วางเอาไว้ ขณะควบคุมก็ต้องมีการแก้ไขปรับปรุงในส่วนงานที่จะเกิดปัญหาเพราะถือว่าแผนงานที่กำหนดไว้ สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสม

7. การคิดริเริ่มสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ (Innovation) ผู้บริหารต้องเป็นบุคคลที่ไม่หยุดนิ่ง ต้องหมั่นคิดและแสวงหาสิ่งใหม่ๆ อยู่เสมอ ผู้บริหารจะต้องเป็นคนมองไกล ติดตามสภาพสังคมและทันเหตุการณ์ใหม่ๆ อยู่เสมอ เพื่อจะนำเอามาประยุกต์ให้กับงานให้ทันสมัย ให้งานไม่น่าเบื่อหน่าย สามารถสู้กับคู่แข่งขั้นต่อไป

กล่าวโดยสรุปกระบวนการของการจัดการหรือการบริหารมีหลายแนวความคิดที่สำคัญ ได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ การอำนวยการ และการควบคุม ผู้จัดการที่ดีจะต้องมีความสามารถทุกด้าน มีความรักดีต่อองค์การและเหมาะสมกับสถานการณ์และจะต้องมีทักษะที่จำเป็น ทางด้านความคิด ด้านมนุษยสัมพันธ์ และด้านเทคนิค จึงจะสามารถจัดการงานขององค์การให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### ทฤษฎีการบริหารองค์การ

การบริหารองค์การที่ด้นนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับทฤษฎีต่างๆ ที่มีผลต่อการบริหารองค์การ หรือหามูลเหตุที่จะทำให้เกิดองค์การ มีนักวิชาการได้ใช้ทฤษฎีในการบริหารองค์การ ดังนี้

ทฤษฎีการบริหารองค์การของ Henri Fayol (2004, p.110, อ้างถึงใน ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, 2545, หน้า 86) ได้เสนอทฤษฎีการบริหาร โดยมีความเชื่อว่าเป็นไปได้ที่จะหาทางศึกษาถึงศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร (Administrative) ซึ่งสามารถใช้ได้กับการบริหารทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นการบริหารอุตสาหกรรมหรืองานรัฐบาล โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการบริหาร (Management Functions) ซึ่งประกอบด้วยหน้าที่ทางการบริหาร 5 ประการ คือ

1. การวางแผน (Planning) หมายถึง ภาระหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องทำการคาดการณ์ล่วงหน้าถึงเหตุการณ์ต่างๆ ที่จะมมีผลกระทบต่อธุรกิจ และกำหนดขึ้นเป็นแผนปฏิบัติงาน หรือวิถีทางที่จะปฏิบัติเอาไว้เพื่อเป็นแนวทางของการทำงานในอนาคต

2. การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง ภาระหน้าที่ที่ผู้บริหารจำต้องจัดให้มีโครงสร้างของงานต่างๆ และอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อให้เครื่องจักร สิ่งของ และตัวคน อยู่ในส่วนประกอบที่เหมาะสมในอันที่จะช่วยให้งานขององค์การบรรลุผลสำเร็จได้

3. การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding) หมายถึง หน้าที่ในการสั่งการงานต่างๆ ของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ซึ่งจะกระทำให้ผลสำเร็จด้วยดี โดยที่ผู้บริหารจะต้องกระทำตนเป็นตัวอย่างที่ดี จะต้องเข้าใจคนงานของตน จะต้องเข้าใจถึงข้อตกลงในการทำงานของคนงานและองค์การที่มีอยู่ รวมถึงจะต้องมีการติดต่อสื่อสารกับผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด นอกจากนี้ยังต้องทำการประเมินโครงสร้างขององค์การและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของตนเป็นประจำอีกด้วย หากโครงสร้างขององค์การที่เป็นอยู่ไม่เหมาะสมก็จำเป็นต้องปรับปรุง เช่นเดียวกัน ถ้าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาคนใดหย่อนประสิทธิภาพ การไล่ออก เพื่อปรับปรุงกำลังคนที่มีอยู่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้นก็เป็นสิ่งจำเป็นต้องทำ

4. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง ภาระหน้าที่ที่จะต้องเชื่อมโยงงานของทุกคนให้เข้ากันได้ และกำกับให้ไปสู่จุดมุ่งหมายเดียวกัน

5. การควบคุม (Controlling) หมายถึง ภาระหน้าที่ในการที่จะต้องกำกับให้สามารถประกันได้ว่ากิจกรรมต่างๆ ที่ทำไปนั้นสามารถเข้ากันได้กับแผนที่ได้วางไว้

ทฤษฎีการบริหารของ Max Weber (1966, P.221, อ้างถึงใน ธีเรก วิทยายุทธ, 2550, หน้า 53) เป็นบุคคลแรกที่บรรยายลักษณะระบบราชการไว้อย่างละเอียด จนในปัจจุบันระบบราชการของ Weber ได้กลายเป็นระบบราชการในอุดมคติ (Ideal Type Bureaucracy) และได้มีความพยายามที่จะใช้ตัวแบบดังกล่าวนี้ สร้างระบบราชการในประเทศต่างๆ ซึ่งลักษณะของระบบราชการแบบ Weber มีดังนี้

1. ระบบราชการอาศัยอำนาจตามกฎหมาย
  2. ข้าราชการต้องขึ้นต่อคำสั่ง เฉพาะที่ขอบด้วยกฎหมายในการปฏิบัติงานเท่านั้น ไม่มีภาระผูกพันอย่างอื่น นอกเหนืองานในหน้าที่
  3. มีการจัดสายการบังคับบัญชาลดหลั่นกันไป
  4. มีการเลือกสรรบุคคลอย่างมีหลักเกณฑ์ตามความรู้ ความสามารถ
  5. การเลือกสรร อาศัยความรู้ทางเทคนิค ซึ่งมีการวัดผลโดยการสอบหรือโดยประกาศนียบัตรหรือทั้งสองอย่าง
  6. ข้าราชการมีเงินเดือนประจำ และบำนาญ เงินเดือนเป็นไปตามตำแหน่งขั้นยศ
  7. การรับราชการถือว่าเป็นอาชีพอย่างเดียว หรืออย่างน้อยก็เป็นอาชีพหลัก
  8. การเลื่อนตำแหน่งเป็นไปตามอาวุโส หรือตามความสามารถในการปฏิบัติงานหรือทั้งสองอย่าง การเลื่อนตำแหน่งขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชา
  9. ข้าราชการทำงานโดยไม่ใช่ตำแหน่ง แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ข้าราชการทำงานโดยแยกตัวออกจากความเป็นเจ้าของปัจจัยการบริหาร
  10. ข้าราชการต้องขึ้นต่อระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัด ในการปฏิบัติราชการ
- ทฤษฎีการบริหารของ Luther Gulick (1993, P. 54, อ้างถึงใน พงษ์ศักดิ์ ปัญจพรผล, 2551, หน้า 64-72) ได้เสนอทฤษฎีหลักการบริหารระบบราชการ POSDCoRB Model มีรายละเอียดดังนี้
1. P = Planning (การวางแผน) เป็นการคาดคะเนเหตุการณ์ต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งต้องคำนึงถึงทรัพยากรภายในองค์การ และสภาพแวดล้อมภายนอกเพื่อให้แผนที่กำหนดขึ้นมีความรอบคอบและสามารถไปปฏิบัติได้

2. O = Organizing (การจัดองค์การ) เป็นการจัดองค์การที่เป็นส่วนราชการโดยจัดแบ่งตามความชำนาญเฉพาะอย่าง ออกเป็นกรม ฝ่าย แผนก จะพิจารณาปริมาณงานคุณภาพงานขนาดของการควบคุม และพิจารณาแบ่งสายงานหลัก และสายงานที่ปรึกษาโดยคำนึงถึงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบควบคู่กันไป

3. S = Staffing (การจัดบุคคลเข้าทำงาน) เป็นการคัดเลือกบุคคลให้เข้ามาดำรงตำแหน่งงานภายในองค์การ โดยพิจารณาจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมให้ได้ในปริมาณที่เพียงพอจะทำให้งานสำเร็จได้

4. D = Directing (การสั่งการหรืออำนวยการ) เป็นการกำกับดูแล สั่งงาน ผู้ใต้บังคับบัญชา โดยอาศัยลักษณะความเป็นผู้นำ การจูงใจ ศิลปะการปกครองคน และการสร้างมนุษยสัมพันธ์ของผู้ใต้บังคับบัญชา

5. CO = Coordinating (การประสานงาน) เป็นการเชื่อมความสัมพันธ์ที่ดีกับบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานทุกฝ่าย ทั้งในระดับสูงและต่ำ และการสร้างมนุษยสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา

6. R = Reporting (การรายงานผลการปฏิบัติงาน) เป็นการนำเสนอผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงานจากผู้ใต้บังคับบัญชา หรือผู้บริหาร โดยมีการติดต่อสื่อสารแบบเป็นลายลักษณ์อักษร

7. B = Budgeting (การงบประมาณ) เป็นเครื่องมือที่นำมาใช้ในการควบคุมการปฏิบัติงานโดยใช้วงจรงบประมาณ ซึ่งมีขั้นตอนดังนี้ การเตรียมขออนุมัติงบประมาณการเสนอให้ผู้บังคับบัญชาให้ความเห็นชอบ การดำเนินงานตามงบประมาณ การตรวจสอบ การใช้จ่ายงบประมาณตามแผน

จากทฤษฎีดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า ทฤษฎีการบริหารงานต้องประกอบด้วย การวางแผน การจัดการบังคับบัญชาสั่งการ การประสานงาน การควบคุม และการบริหารตามหลักทฤษฎีระบบราชการ มีการจัดการสายการบังคับบัญชา การจัดบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งตามความรู้ ความสามารถ การทำงานโดยไม่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ต้องปฏิบัติตามระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัด

#### รูปแบบขององค์การ

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1800 เป็นต้นมาได้มีแนวความคิดทฤษฎีเกิดขึ้นมากมาย นักวิชาการด้านการบริหารได้แบ่งแนวคิดออกเป็นหลายแบบ หลายสำนัก และหลายระดับ แล้วแต่จะมองในแง่ใดขึ้นอยู่กับผู้มองและวัตถุประสงค์ที่จะนำไปใช้ แนวคิดที่สำคัญมีดังนี้ (สมคิด บางโม, 2553, หน้า 28-32)

1. แนวคิดที่ใช้หลักวิทยาศาสตร์ เป็นแนวคิดในระยะ ค.ศ. 1800-1940 เน้นเป้าหมายขององค์การเป็นสำคัญ การจัดองค์การเป็นไปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพผลของการทำงาน มององค์การเป็นความสำคัญของหน่วยงานย่อย ดังนั้นจึงเน้นไปที่โครงสร้างระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ โดยนำวิทยาศาสตร์มาประยุกต์

2. แนวความคิดที่ใช้หลักมนุษยสัมพันธ์และพฤติกรรมของบุคคล เป็นแนวคิดช่วง ค.ศ. 1940-1960 เกิดความคิดที่พยายามใช้หลักจิตวิทยา มาประยุกต์ในการจัดองค์การ คำนึงถึงความรู้สึก ความต้องการ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ทำงาน รวมทั้งบรรยากาศในการทำงาน แสวงหาวิธีจูงใจให้คนทำงาน มององค์การเป็นกลุ่มบุคคล

3. แนวคิดที่เน้นเรื่องระบบ นับจากปี ค.ศ. 1960 เป็นต้นมา แนวคิดในเรื่ององค์การได้พัฒนาไปในเชิงระบบ มององค์การในภาพรวม มิได้มองส่วนใดส่วนหนึ่งโดยเฉพาะ เรียกว่าการมองอย่างเป็นระบบ ถือว่าองค์การเป็นระบบที่ซับซ้อน ประกอบด้วยระบบย่อยๆ ซึ่งมีลักษณะเฉพาะตัว

ทฤษฎีองค์การนิยมแบ่งออกเป็น 3 สมัยดังนี้

1. ทฤษฎีองค์การสมัยดั้งเดิม (Classical Theory of Organization)

2. ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ (Neo-Classical Theory of Organization)

3. ทฤษฎีองค์การสมัยปัจจุบัน (Modern Theory of Organization)

จากทฤษฎีทั้ง 3 ทฤษฎีนี้ แต่ละทฤษฎีจะมีรูปแบบการบริหารจัดการที่แตกต่างกัน

โดยมีรายละเอียดดังนี้

### ทฤษฎีองค์การสมัยดั้งเดิม

แนวคิดตามทฤษฎีดั้งเดิม มีมาตั้งแต่สมัยอียิปต์ กรีก และโรมัน ต่อมาราวปี ค.ศ. 1800 แนวคิดในการจัดองค์การได้รับการพัฒนาอย่างกว้างขวาง ทฤษฎีองค์การสมัยดั้งเดิมนี้ให้ความสำคัญแก่รูปแบบโครงสร้างขององค์การ เป้าหมาย อำนาจ บทบาท และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานย่อยในองค์การ ทฤษฎีองค์การสมัยนี้ให้ความหมายขององค์การว่า องค์การคือโครงสร้างความสัมพันธ์ของตำแหน่ง เป้าหมายและบทบาท รวมทั้งปัจจัยอื่นๆ ทฤษฎีที่มีชื่อเสียงคือทฤษฎีขององรี ฟาโยล (Henri Fayol) และทฤษฎีของแมกซ์เวเบอร์ (Max Weber) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

**ทฤษฎีองค์การขององรี ฟาโยล (Henri Fayol)** ฟาโยลได้ชื่อว่าเป็นบิดาแห่งการจัดการ ซึ่งให้ความสนใจเป็นพิเศษกับบริหารชั้นสูง ฟาโยลได้เสนอการจัดการซึ่งมีแนวปฏิบัติ 5 ประการ นิยมเรียกย่อๆ ว่า OSCAR ซึ่งเป็นการนำเอาอักษรตัวแรกในภาษาอังกฤษของแนวปฏิบัติทั้งห้าประการมารวมกันทำให้ง่ายต่อการกล่าวถึงและจดจำ ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ (Objective) องค์การจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ให้ชัดเจน ตลอดจนการกำหนดตำแหน่งต่างๆ แต่ละตำแหน่งก็จะต้องกำหนดเป้าหมายไว้ให้สัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ขององค์การ เมื่อผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้วัตถุประสงค์ขององค์การก็จะสำเร็จไปด้วย
2. ความเชี่ยวชาญเฉพาะอย่าง (Specialization) งานของแต่ละตำแหน่งแต่ละคนควรจำกัดขอบเขตให้ทำคนละหน้าที่ อันเป็นการส่งเสริมให้เกิดความชำนาญเฉพาะอย่าง กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกันก็จะต้องจัดไว้ในกลุ่มเดียวกันด้วย ถือว่าเป็นหลักการแบ่งงานกันทำตามความเชี่ยวชาญเฉพาะอย่าง การแบ่งงานออกเป็นแผนกจึงเป็นสิ่งจำเป็น
3. การประสานงาน (Coordination) เมื่อมีการแบ่งงานกันทำเป็นแผนกๆ และมีคนทำงานเป็นจำนวนมาก การประสานงานย่อมมีความจำเป็นเพื่อให้ทุกคนปฏิบัติงานของตนได้อย่างราบรื่นโดยไม่ขัดกับแผนกอื่นๆ ทำให้กิจกรรมขององค์การดำเนินไปสู่วัตถุประสงค์ขององค์การ หากไม่มีการประสานงานที่ดีแล้วการดำเนินงานอาจล้มเหลวและไม่ราบรื่น องค์การที่มีขนาดใหญ่ มีการดำเนินงานสลับซับซ้อน มีบุคคลทำงานเป็นจำนวนมาก การประสานงานจึงมีความจำเป็นมาก
4. อำนาจหน้าที่ (Authority) องค์การต้องมีบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งสูงสุด มีอำนาจสูงสุดในการกำหนดนโยบาย สามารถตัดสินใจสั่งการได้โดยไม่มีใครมีสิทธิโต้แย้ง การจัดสายการบังคับบัญชาในองค์การต้องชัดเจน เริ่มตั้งแต่ผู้มีอำนาจสูงสุดขององค์การผ่านสายการบังคับบัญชาลงมาตามลำดับชั้นการจัดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเรียกว่า หลักการจัดอำนาจหน้าที่จากเบื้องสูงไปสู่อำนาจต่ำ และผลของการใช้อำนาจหน้าที่ตามลำดับชั้นเรียกว่า สายการบังคับบัญชา
5. ความรับผิดชอบ (Responsibility) อำนาจหน้าที่ที่มอบให้แก่ตำแหน่งต่างๆ จะต้องสัมพันธ์กับความรับผิดชอบ บุคคลใดที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบต่อผลสำเร็จขององค์การในระดับใดก็ควรจะได้รับมอบอำนาจหน้าที่ให้เพียงพอที่จะปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายในระดับที่จะทำให้งานนั้นสำเร็จได้

### ทฤษฎีองค์การของ แมกซ์เวเบอร์ (Max Weber)



ประมาณ ค.ศ. 1937 แมกซ์เวเบอร์ นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ได้เสนอทฤษฎีระบบราชการ (bureaucratic model) ซึ่งเวเบอร์เห็นว่าเป็นองค์การที่มีประสิทธิภาพสูงสุด การจัดการองค์การตามแนวความคิดของเวเบอร์มีอิทธิพลกว้างขวางเป็นที่ยอมรับของวงการทั่วไปและนำไปกล่าวอ้างอยู่เสมอ หลักการจัดการองค์การของเวเบอร์มีดังนี้

1. การแบ่งแยกงานถือหลักความชำนาญเฉพาะด้าน วัตถุประสงค์ของการจัดการองค์การแบบนี้มุ่งให้ได้ผลงานสูงสุดจากการทำงานเฉพาะอย่างด้วยฝีมือและความชำนาญ ดังนั้นคนงานจะต้องได้รับการฝึกฝนอบรมซ้ำแล้วซ้ำอีกเพื่อให้เกิดความเชี่ยวชาญจริงๆ
2. การจัดลำดับชั้นการบังคับบัญชาลดหลั่นกันลงไป มีหัวหน้าขององค์การเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์การ กำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละระดับชั้นไว้อย่างชัดเจน
3. การปฏิบัติงานต้องอยู่ภายใต้ระบบ ระเบียบ และกฎหมาย การทำงานไม่สามารถยืดหยุ่นได้ตามลักษณะเฉพาะของงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์การของรัฐจะต้องยึดถือและปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับอย่างเคร่งครัด
4. การจัดให้มีการบันทึกเกี่ยวกับการดำเนินงาน ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ การวินิจฉัยการสั่งการ จะต้องมีการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรเก็บไว้เป็นหลักฐานสามารถตรวจสอบได้ตลอดเวลาที่ต้องการ

ดังนั้น ข้อดีขององค์การแบบราชการคือมีการแบ่งงานกันทำเฉพาะอย่าง มีโครงสร้างที่แน่นอนทำให้สามารถที่จะคาดการณ์ได้ มีความมั่นคง มีเหตุผล และเป็นประชาธิปไตย การกำหนดโครงสร้างที่แน่นอน มีสายการบังคับบัญชา ทำให้จำกัดขอบเขตของการทำงานไม่ให้ก้าวร้าวกัน โครงสร้างขององค์การอาจแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่ต่างๆ ที่เป็นไปตามหลักของเหตุผลแต่จุดอ่อนของระบบราชการคือเน้นที่องค์การโดยละเลยถึงการพิจารณาถึงปัญหาของคน และเชื่อว่าการที่โครงสร้างรัดกุมแน่นอนจะช่วยให้บุคคลปรับพฤติกรรมให้เป็นไปตามความต้องการขององค์การได้

#### ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่

ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่มีพื้นฐานมาจากทฤษฎีองค์การสมัยดั้งเดิม เริ่มพัฒนาขึ้นมาราวปี ค.ศ. 1910 เป็นต้นมา และมาได้รับความสนใจอย่างจริงจังเพราะผลจากการทดลองที่โรงงานฮอว์ทอร์น ประเทศสหรัฐอเมริกา ระหว่าง ค.ศ. 1927-1932 ผลการทดลองชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของมนุษย์สัมพันธ์ที่มีต่อการบริหาร ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่เป็นการนำเอาทฤษฎีความสัมพันธ์ประยุกต์กับการจัดการ นั่นคือให้ความสำคัญกับปัญหาด้านจิตวิทยาและปัญหาด้านสังคมที่เกี่ยวข้องกับบุคคลในองค์การและกลุ่มคนงานในองค์การ สมัยนี้จึงให้ความหมายขององค์การว่า องค์การคือกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งที่ร่วมกันทำกิจกรรมเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน

ทฤษฎีสมัยใหม่มีความคิดคัดค้านกับทฤษฎีดั้งเดิมที่ว่าทุกคนในองค์การเหมือนกันคือเป็นบุคคลทางเศรษฐกิจทั้งสิ้น แต่ทฤษฎีสมัยใหม่ถือว่าบุคคลแตกต่างกันและยอมรับความสำคัญของกลุ่มงานตลอดจนปัจจัยอื่นๆ ทางสังคม

บุคคลสำคัญของทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ ได้แก่ ฮิวโก มันสเตอร์เบิร์ก (Hugo Munsterberg) ผู้เริ่มต้นวิชาจิตวิทยาอุตสาหกรรม เอลตัน เมโย (Elton Mayo) เอฟ.เอฟ. โรทลิสเบอร์เกอร์ (F.F. Roethlisberger) และวิลเลียม ดิกสัน (William Dickson) ผู้ที่ทำการศึกษาที่โรงงานฮอว์ทอร์นร่วมกันทั้งสามคน

ทฤษฎีสมัยใหม่สร้างองค์การขึ้นมาเพื่อตอบสนองความต้องการของบุคคลในองค์การควบคู่กันไปกับวัตถุประสงค์ขององค์การ นักทฤษฎีสมัยใหม่ให้ความสำคัญในเรื่องบุคคล การจูงใจต้องพิจารณา

ความแตกต่างของบุคคลเป็นสำคัญ กลุ่มงาน ก็มีอิทธิพลอย่างสูงต่อการจูงใจและผลผลิต การมีส่วนร่วมในการบริหาร เป็นการเปิดโอกาสให้คนงานเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือการบริหาร และการสร้างขวัญหรือกำลังใจ เพื่อให้องค์การประสบผลสำเร็จมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

### ทฤษฎีองค์การสมัยปัจจุบัน

ทฤษฎีองค์การสมัยปัจจุบัน ได้รับการพัฒนาโดยนำแนวความคิดของสมัยดั้งเดิมและสมัยใหม่มาปรับปรุง ใช้ศาสตร์หลายสาขามาประยุกต์ร่วมกัน ได้แก่ วิทยาศาสตร์ จิตวิทยา สังคมศาสตร์ พฤติกรรมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ ฯลฯ ทฤษฎีสมัยปัจจุบันได้รับการพัฒนาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1950 เป็นต้นมา ดังเช่น ทฤษฎีองค์การของวีเนอร์

### ทฤษฎีองค์การของวีเนอร์

วีเนอร์ เป็นนักวิทยาศาสตร์ผู้มีความเชี่ยวชาญในเรื่องคอมพิวเตอร์ ราว ค.ศ. 1948 ได้ให้แนวคิดในเรื่ององค์การว่า องค์การเป็นระบบหนึ่งประกอบด้วยปัจจัย 5 ประการ ดังนี้

1. ปัจจัยนำเข้า เช่น วัตถุดิบ แรงงาน คน
2. กระบวนการ เป็นกระบวนการผลิตซึ่งเปลี่ยนวัตถุดิบเป็นสินค้าและบริการ
3. ผลผลิต ได้แก่ สินค้าและบริการขององค์การ
4. ข้อมูลย้อนกลับ จากภายในองค์การ เช่นข้อมูลจากพนักงานเกี่ยวกับผู้บริหาร

เครื่องจักร ล้ำสมัย สภาพภายในโรงงานไม่ดี เป็นต้น รวมทั้งข้อมูลจากภายนอกองค์การที่วิจารณ์ผลผลิตขององค์การว่าดีหรือไม่ดีด้วย

5. สิ่งแวดล้อม ภายนอกองค์การ ได้แก่ ผู้บริโภค สภาพเศรษฐกิจ การเมือง กฎหมาย สังคม ประเพณี และค่านิยมต่างๆ

ทฤษฎีนี้จะมององค์การในรูปของระบบ ถือว่าองค์การเป็นระบบหนึ่งซึ่งประกอบด้วย ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต ข้อมูลย้อนกลับ และสิ่งแวดล้อม โดยนำเอาศาสตร์หลายๆ สาขามารวมทั้ง พฤติกรรมศาสตร์มาประยุกต์ในการจัดองค์การ และมีความเชื่อว่าองค์การเหมือนสิ่งมีชีวิต ย่อมเจริญเติบโต มีสุขภาพไม่ดีเป็นครั้งคราว และต้องมีการพัฒนาเพื่อให้องค์การเติบโตและคงอยู่ตลอดไป

กล่าวโดยสรุป กระบวนการของการบริหาร เป็นการบริหารงานอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบประกอบด้วย การวางแผน การจัดหน่วยงาน การอำนวยการ การประสานงาน การประเมินผล การงบประมาณ เพื่อให้งานที่กำหนดขึ้นมีความสอดคล้องต่อความต้องการในองค์การเพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและประสบผลสำเร็จในการบริหารงาน

### แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นเรื่องที่ได้รับการกล่าวถึงมานานแล้วในสังคมตะวันตก แต่นับว่าได้มีการกล่าวถึงกันอย่างจริงจังในประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เมื่อไม่นานมานี้ ทศวรรษที่ผ่านมา โดยธรรมาภิบาลเป็นทั้งแนวความคิด หลักการพื้นฐานและวิธีการปฏิบัติงานหรือการบริหารงาน เช่น นักวิชาการหลายท่านได้ให้ทัศนะไว้ว่าธรรมาภิบาลนั้น เป็นเรื่องของหลักการบริหารแนวใหม่ที่มุ่งเน้นหลักการอันมิใช่หลักการที่เป็นรูปแบบเชิงทฤษฎีการบริหารงาน หากแต่เป็นหลักการทำงานสำหรับองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคสังคม โดยองค์กรเหล่านี้ สามารถนำไปประยุกต์ใช้เพื่อเป็นกรอบกติกาและแนวทางในการบริหารจัดการ ภายใต้ความคาดหวังว่าจะก่อให้เกิดผลท้ายสุดให้องค์กรสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม ความสุจริตโปร่งใส ความคุ้มค่า และอื่นๆ เป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาขององค์กรและสังคมประเทศชาติอย่างยั่งยืน

### ความหมายของธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลเป็นการปกครอง การบริหาร การจัดการการควบคุมดูแล กิจกรรมต่างๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม นอกจากนี้ยังหมายถึงการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน ธรรมที่ใช้ในการบริหารงานนี้ มีความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ หาได้มีความหมายเพียงหลักธรรมทางศาสนา เท่านั้น แต่รวมถึง ศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และความถูกต้องชอบธรรมทั้งปวง ซึ่งวิญญูชนพึงมีและพึงประพฤติปฏิบัติ อาทิ ความโปร่งใสตรวจสอบได้ การปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก เป็นต้น มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาล ไว้ดังนี้

ธีรยุทธ บุญมี (2541, หน้า 12) ได้ให้ความหมายธรรมาภิบาล ไว้ว่า เป็นการบริหาร การจัดการประเทศที่ดีในทุกๆ ด้าน และทุกๆ ระดับการบริหารจัดการที่ดีดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีหลักคิดที่ทั้งประชาชน ข้าราชการบริหารประเทศเป็นหุ้นส่วนกันในการกำหนดชะตากรรมประเทศ แต่การเป็นหุ้นส่วนไม่ใช่หลักประกันว่าจะเกิดธรรมรัฐ หรือธรรมาภิบาล ยังต้องหมายถึง การมีกฎเกณฑ์กติกาที่จะให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ประสิทธิภาพ ความเป็นธรรมและการมีส่วนร่วมของสังคมในการกำหนด นโยบาย บริหาร ตรวจสอบ ประเมินผลอย่างจริงจัง

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541, หน้า 14) ได้ให้ความหมายธรรมาภิบาล ไว้ว่า การที่กลไกของรัฐทั้งการเมืองและการบริหาร มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบ เป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐและรัฐบาลเป็นหลัก

พรนพ พุกกะพันธ์ (2545, หน้า 78) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาล ไว้ว่า เป็นผลลัพธ์ของการจัดกิจกรรมซึ่งบุคคลหรือสถาบันทั่วไป ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน มีผลประโยชน์ร่วมกัน ได้กระทำลงไปหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสาน ประโยชน์ที่หลากหลาย ที่ขัดแย้งกันได้

สรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อการพัฒนาของประเทศ โดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบทั้ง 3 ส่วนของสังคม คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่าง เศรษฐกิจ สังคม การเมืองอย่างสมดุล ส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ มีความชอบธรรมด้านกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้

### ความสำคัญของธรรมาภิบาลต่อการบริหารภาครัฐ

แนวคิดธรรมาภิบาลได้รับความสนใจและนำมาใช้ในการบริหารภาครัฐอย่างกว้างขวาง ในหลายประเทศคำถามก็คือธรรมาภิบาลมีความสำคัญต่อการบริหารภาครัฐอย่างไรกล่าวได้ว่าธรรมาภิบาลมีความสำคัญต่อการบริหารภาครัฐในหลายมิติดังนี้ (ปทาน สุวรรณมงคล, 2558, หน้า 28-31)

**ประการแรก** ช่วยส่งเสริมให้บุคลากรในภาครัฐมีเป้าหมายอยู่ที่การยึดประโยชน์สุขของประชาชนและประเทศชาติให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพในการบริหารภาครัฐอย่างจริงจังมากขึ้นโดยมีการปรับปรุงกระบวนการทำงานให้มีความรวดเร็วและประหยัดทั้งเวลาและงบประมาณมีความคุ้มค่ามากขึ้นซึ่งวัดได้จากความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ

**ประการที่สอง** ช่วยส่งเสริมให้บุคลากรภาครัฐให้ความสำคัญกับผลสำเร็จหรือผลงานมากกว่าการทำเสร็จเหมือนเช่นที่ผ่านมาในอดีตการให้ความสำคัญกับผลสำเร็จหรือผลงานทำให้มีความคุ้มค่ามากขึ้นโดยมีการประเมินผลการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมมากขึ้นมีตัวชี้วัด (keyperformance indicator, KPI) ที่ถูกกำหนดไว้ก่อนการปฏิบัติงานซึ่งสอดคล้องกับวิสัยทัศน์และพันธกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งความพึงพอใจของประชาชนนับเป็นตัวประเมินผลที่สำคัญ

**ประการที่สาม** ช่วยให้มีระบบการบริหารภาครัฐมีความโปร่งใสตรวจสอบได้มากขึ้น โดยมีการปรับปรุงกฎหมายกฎระเบียบของภาครัฐให้รัดกุมและเปิดเผยต่อสาธารณะให้รับรู้กันทั่วไป เช่น การมีกฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ การมีกฎหมายเกี่ยวกับการห้ามฮั้วประมูลงานของภาครัฐ เป็นต้น รวมถึงมีองค์กรอิสระในการกำกับตรวจสอบการปฏิบัติงานของภาครัฐ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

**ประการที่สี่** ช่วยส่งเสริมให้บุคลากรภาครัฐมีความตระหนักถึงความสำนึกรับผิดชอบ (accountability) ต่อประชาชนและองค์กรมากขึ้น ซึ่งความสำนึกรับผิดชอบมีส่วนทำให้การกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐมีการระมัดระวังการกระทำที่มีผลต่อสาธารณะหรือประชาชนมากขึ้น และหากเกิดข้อผิดพลาดขึ้นก็ต้องพร้อมที่จะรับผลของการกระทำนั้นโดยไม่หลบเลี่ยงหรือโยนความผิดให้บุคคลอื่นหรือนิ่งเฉย

**ประการที่ห้า** ช่วยทำให้ระบบราชการเป็นระบบเปิดและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีช่องทางมีส่วนร่วมในการบริหารภาครัฐอย่างหลากหลายและเป็นรูปธรรมมากขึ้น ทั้งนี้ระบบบริหารภาครัฐในอดีตมักเป็นระบบที่ปิดโดยประชาชนไม่รู้ข้อมูลข่าวสารในการบริหารงานของภาครัฐมากนัก และข้อมูลส่วนใหญ่ถูกพิจารณาว่าไม่เปิดเผยหรือเป็นความลับ แต่เมื่อมีการนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้ ทำให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของภาครัฐและให้สิทธิแก่ประชาชนในการยื่นขอข้อมูลข่าวสารจากหน่วยภาครัฐได้นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นต่อสาธารณะผ่านช่องทางต่างๆ เช่น เอกสารหรือเว็บไซต์ของหน่วยงาน เป็นต้น และประชาชนยังมีช่องทางในการร้องเรียนการเสนอความคิดเห็นผ่านทางช่องทางต่างๆ ของรัฐอีกด้วย

**ประการที่หก** ช่วยส่งเสริมให้บุคลากรภาครัฐยึดกฎหมายเป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่ มากกว่าการใช้ดุลพินิจหรือตามอำเภอใจ โดยมีการวางมาตรฐานการปฏิบัติงานในแต่ละภารกิจหรือแต่ละงานไว้ชัดเจน ทำให้การใช้กฎหมายเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนอาจลดลงไป

**ประการที่เจ็ด** ทำให้ระบบบริหารภาครัฐเป็นตัวขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพมากขึ้น ส่งผลให้ประเทศมีขีดความสามารถในการแข่งขันมากขึ้น โดยมีภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง

**ประการที่แปด** ทำให้บุคลากรภาครัฐตระหนักถึงความสำคัญของคุณธรรมจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของตน ในฐานะเป็นผู้ให้บริการประชาชนมิใช่เจ้านายของประชาชนหรือผู้มีสถานภาพที่เหนือกว่าประชาชน

#### มิติภาคประชาชน

**ประการแรก** ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐได้มากขึ้น เนื่องจากระบบราชการได้เปิดกว้างมากขึ้นอันเป็นผลมาจากการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

**ประการที่สอง** ทำให้ประชาชนมีความตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ของพลเมืองมากขึ้น หลังจากได้รับข้อมูลข่าวสารจากภาครัฐและแหล่งอื่นๆ มากขึ้น และเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรม

**ประการที่สาม** ทำให้ประชาชนได้รับบริการที่รวดเร็วมากขึ้นอันเป็นผลมาจากการปรับรื้อกฎหมายกฎระเบียบต่างๆ (deregulation) ทำให้มีการลดขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการลงไปมาก และภาครัฐได้ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรมโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง เช่น การจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการให้บริการประชาชนได้อย่างสะดวกรวดเร็วตลอดเวลา

**ประการที่สี่** ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของระบบบริหารภาครัฐ โดยเฉพาะประเด็นการคอร์รัปชันการใช้อำนาจไม่เป็นธรรมเนื่องจากประชาชนมีความรู้ความเข้าใจและ ความตระหนักมากขึ้นรวมถึงมีการใช้สิทธิพลเมืองในการเรียกร้องเรียนและฟ้องร้องต่อศาลในกรณีที่ถูกละเมิด สิทธิ

#### มิติภาคเอกชนกิจเอกชน

**ประการแรก** ทำให้การบริหารกิจการธุรกิจได้รับความสะดวกรวดเร็วมากขึ้น ส่งผลให้ การแข่งขันเชิงธุรกิจดำเนินไปได้ด้วยดี

**ประการที่สอง** ทำให้ต้นทุนทางธุรกิจเป็นไปตามต้นทุนที่แท้จริงเนื่องจากภาครัฐมีความโปร่งใสในการดำเนินงานมากขึ้นมีการเรียกรับผลประโยชน์น้อยลง

**ประการที่สาม** ทำให้ประเทศชาติสามารถแข่งขันทางธุรกิจในเวทีการค้าโลกได้อย่างไม่เสียเปรียบโดยมีการบริหารภาครัฐเป็นตัวสนับสนุนเอื้ออำนวยเคียงคู่กับภาคธุรกิจเอกชน

#### องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

บวรศักดิ์ อูรรณโณ (2542, หน้า 32) กล่าวว่า กระบวนการที่เป็นหัวใจ และเป็น องค์ประกอบที่สำคัญของธรรมาภิบาล นั้นมี 3 ส่วน ที่ต้องเชื่อมโยงกัน ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของทุกภาคในการบริหารจัดการสังคม
2. ความโปร่งใสของกระบวนการตัดสินใจซึ่งทำให้การทุจริตและบิดเบือนผลประโยชน์ของภาคอื่นๆ ไปเป็นการกระทำได้ยาก หรือไม่ได้
3. ความรับผิดชอบที่ต้องตอบคำถามและถูกวิจารณ์ได้ รวมทั้งความรับผิดชอบในการตัดสินใจ

สำนักนายกรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ. 2542 โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบวาระแห่งชาติ สำหรับการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีโดยกำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่า ด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ขึ้นระเบียบนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 โดยทุกส่วนราชการต้องถือปฏิบัติและรายงานผลการปฏิบัติต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา (ชนะศักดิ์ ยุวบูรณ์, 2543, หน้า 3-12) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีได้ระบุถึงหลักสำคัญของธรรมาภิบาล 6 หลัก คือหลักนิติธรรมหลักคุณธรรมหลักความโปร่งใสหลักความมีส่วนร่วมหลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเน้นการกำหนด เป็นกรอบแนวทางให้แก่หน่วยงานราชการเพื่อถือปฏิบัติดังนี้

1. หลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นการตรากฎหมายและกฎข้อบังคับให้ทันสมัยและเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคมอันจะให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมายและกฎข้อบังคับเหล่านั้นโดยถือว่าการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

2. หลักคุณธรรม (Virtue) เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องงามโดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ ยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์จริงใจขยันอดทนมีระเบียบวินัยประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส (Transparency) เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของ คนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใสมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่ายประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

4. หลักความมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแสดงความคิดเห็นการมีส่วนร่วมสาธารณะการประชาพิจารณ์และแสดงประชามติ

5. หลักความรับผิดชอบ (Accountability) เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคมการใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า (Value of Money) เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมโดยบรรณรักษ์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

**กระทรวงมหาดไทย** องค์กรประกอบในการสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของกระทรวงมหาดไทย มี 11 องค์กรประกอบ จะเห็นได้ว่าองค์กรประกอบของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยกระทรวงมหาดไทยเน้นด้านการบริหาร การปกครอง การพัฒนา และการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นสายงานที่กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบโดยตรง ดังนี้ (สุดจิต นิमितกุล, 2543, หน้า 24)

1. การมีส่วนร่วม เป็นการมีส่วนร่วมทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและพลังการทำงานที่สอดคล้องกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายในการให้บริการประชาชน

2. ความยั่งยืน มีการบริหารงานที่อยู่บนหลักการของความสมดุลทั้งในเมืองและชนบทระบบนิเวศ และทรัพยากรธรรมชาติ

3. ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งชอบธรรม และให้การยอมรับการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ประชาชนพร้อมที่จะยอมสูญเสียประโยชน์ส่วนตัวไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

4. มีความโปร่งใส ข้อมูลต่างๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการและสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินงานที่เปิดเผยชัดเจนและเป็นไปตามที่กำหนดไว้

5. ส่งเสริมความเป็นธรรม และความเสมอภาค มีการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ มีระบบการรับเรื่องร้องทุกข์ที่ชัดเจน

6. มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากรและวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงานจะต้องรับการพัฒนาคำแนะนำและทักษะ เพื่อให้สามารถนำไปปรับใช้กับการทำงาน และมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อให้ทุกหน่วยงานยึดถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน

7. ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ เปิดโอกาสให้สตรีทั้งในเมืองและชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคมในทุกๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

8. การอดทนอดกลั้น และการยอมรับต่อทัศนคติที่หลากหลาย รวมทั้งต้องยุติข้อขัดแย้งด้วยเหตุผล หากจุดร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้

9. การดำเนินงานตามหลักนิติธรรม พัฒนา ปรับปรุง แก้ไข และเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัยเป็นธรรม

10. ความรับผิดชอบ เจ้าหน้าที่ต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

11. เป็นผู้กำกับดูแลแทน โอนงานบางอย่างไปให้องค์กรท้องถิ่นใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด หรืองานบางอย่างก็ต้องแปรรูปให้เอกชนดำเนินงานแทน

หลักการธรรมาภิบาลของสำนักงานข้าราชการพลเรือนเป็นผลมาจากการประชุม ประจำปีระหว่างส่วนราชการกับสำนักงาน ก.พ. เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2542 ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (พ.ศ.2542) ซึ่งประกอบด้วย หลักการสำคัญ 6 ประการ (กัลยา เนติประวัติ, 2544, หน้า 11-13) ดังนี้

1. หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายถูกต้อง เป็นธรรม การกำหนดกฎกติกาและการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัดโดยคำนึงถึง สิทธิเสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิก

ในระดับองค์กร หมายถึง กฎ กติกา ที่ใช้ในการบริหารงานภายใน เช่น การทำงานหรือเข้าประชุมให้ตรงเวลา การให้บริการประชาชนให้เสมอกัน รวมถึงข้อตกลงในการสับเปลี่ยนหน้าที่กันในองค์กร

2. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ชยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตเป็นนิสัยประจำชาติ

ในระดับองค์กร หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ ให้ความยุติธรรมกับประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน และปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณข้าราชการคือ มีจรรยาบรรณต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อผู้ร่วมงานต่อประชาชนและสังคม

3. หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กร ทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

ในระดับองค์กร หมายถึง ประชาชนรู้ขั้นตอนที่จะติดต่องาน และสามารถตรวจสอบการทำงานได้และภายในองค์กรต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจการบริหารงาน เงิน คน มีการสื่อสารที่ดีภายในด้วย

4. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแสดงความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะการประชาพิจารณ์ และการแสดงประชามติหรืออื่นๆ

ในระดับองค์กร หมายถึง การวางระบบรับฟังความคิดเห็นและการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และขณะเดียวกันภายในองค์กรเองจะต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการบริหารงานภายในด้วย

5. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา ตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

ในระดับองค์กร หมายถึง การกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐใหม่มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับล่าง เพื่อให้ความรับผิดชอบต่อทุกระดับมีความชัดเจนและมีรายงานประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานที่มีตัวชี้วัดความสำเร็จจริงแก่ประชาชนรับผิดชอบ



6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรที่มีจำนวนจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยการรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้า และบริหารที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

กล่าวโดยสรุป ธรรมาภิบาลคือการบริหารที่สามารถตรวจสอบได้มีประสิทธิภาพและเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมโดยสามารถเสนอข้อเรียกร้องในการรวมตัวของประชาชน เพื่อเข้ามามีบทบาทในการติดตามตรวจสอบการดำเนินการทางการเมืองและการบริหารงานภาครัฐเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติงานซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนโดยรวมและสังคมเติบโตด้วยความแข็งแกร่งอันจะช่วยให้ประเทศชาติมีความสงบสุขและพัฒนาอย่างรวดเร็วและยั่งยืนต่อไป

## รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2545 กฎหมายหลักที่กำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน ได้กำหนดการจัดระเบียบบริหารราชการปกครองท้องถิ่นที่เห็นสมควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ดังนี้

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547, หน้า 41) ได้กำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยไว้ ดังนี้

1. รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่มีพื้นที่ครอบคลุมเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละจังหวัด โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้จะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประสานงาน ให้ความร่วมมือและสนับสนุนหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ตลอดจนทั้งดำเนินการในกิจการที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถทำได้ เพราะกิจการดังกล่าวเป็นกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่กว้าง เป็นกิจการที่ต้องการความเป็นเอกภาพและเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องความสามารถของหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กจะกระทำไม่ได้ ในส่วนของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ก็มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะต่างๆ ภายใต้ขอบเขตรับผิดชอบของตนเอง

2. รูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยาซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้บัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับองค์กรปกครองส่วนจังหวัดรวมกับเทศบาล ในขณะที่เมืองพัทยามีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมีพื้นที่อยู่ในเขตองค์การปกครองส่วนตำบล ส่วนโครงสร้างการจัดชั้นภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ได้มีความพยายามที่จะจัดชั้นให้เป็นระบบ 2 ชั้น (Two Tier) กล่าวคือ การทำให้องค์กรปกครองส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Upper Tier) จัดทำภารกิจในโครงการขนาดใหญ่ครอบคลุมทั้งจังหวัดและภารกิจที่ขนาดกลางทำไม่ได้ กับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในระดับล่าง (Lower Tier) ได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จัดทำภารกิจให้บริการสาธารณะภายในพื้นที่ของตนเอง

โกวิท พวงงาม (2550, หน้า 17-18) กล่าวว่า สำหรับการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน มี 2 รูปแบบด้วยกันคือ

1. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นทั่วไป ได้แก่

1.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1.2 เทศบาล มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี

1.3 องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

2. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีฐานะเป็นทบวงการเมือง และนิติบุคคลโดยประเทศไทยมีอยู่ 2 แห่ง คือ

2.1 กรุงเทพมหานคร มีโครงสร้างการบริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานคร และสภาเขต

2.2 เมืองพัทยา มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเมืองพัทยา นายกเมืองพัทยา

การปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันมีหลายรูปแบบแตกต่างกันออกไปตามความเหมาะสมกับสภาพของแต่ละท้องถิ่น โดยในสภาวะการณ์ที่เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจสังคม การเมือง ได้ทำให้ประชาชนมีการตื่นตัว และความรู้ความเข้าใจในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการรับรู้ข่าวสารและการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ ประกอบกับการพัฒนาของประเทศได้ทำให้เกิดท้องถิ่นมีความเจริญขึ้นเป็นลำดับ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับปรุงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองให้มากที่สุด อันเป็นเป้าหมายสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครอง แต่ทั้งนี้การที่เปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใดก็ตาม จำเป็นต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ตลอดจนขีดความสามารถทางการบริหารบุคคล การเงิน และการคลังของท้องถิ่นเหล่านั้นประกอบกันด้วย

### โครงสร้างและบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบนั้น คณะผู้วิจัยได้นำโครงสร้างและบทบาทหน้าที่แต่ละแห่งมากล่าวตามลำดับ ดังนี้

#### 1. เทศบาล

เทศบาลถือว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและใช้ในการบริหารเมืองหลัก ซึ่งหลายประเทศประสบความสำเร็จในการใช้ “เทศบาล” เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการปกครองประเทศโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย สำหรับสังคมไทยเทศบาลเป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตชุมชนเมืองที่เข้ามาตั้งแต่ พ.ศ.2476 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งมีบริบทโดยสังเขปดังนี้

##### 1.1 โครงสร้างของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 ได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาล และคณะผู้บริหาร

สำหรับการปฏิบัติงานในหน้าที่ประจำในเทศบาล จะมีโครงสร้างทางเจ้าหน้าที่อีกส่วนหนึ่งเรียกว่า พนักงานเทศบาล

1. สภาเทศบาล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งคอยควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารอันเป็นวิถีสภาแห่งการถ่วงดุลอำนาจ กำหนดให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และสมาชิกสภาเทศบาลนี้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี (ปัจจุบันมีการแก้ไขอยู่ในวาระคราวละ 4 ปี) ทั้งนี้จำนวนสมาชิกสภาเทศบาล จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับประเภท ดังนี้

1.1 สภาเทศบาลตำบล มีสมาชิกทั้งหมด12คน

1.2 สภาเทศบาลเมืองมีสมาชิกทั้งหมด18คน

1.3 สภาเทศบาลนคร มีสมาชิกทั้งหมด24คน

สภาเทศบาลนั้นมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่งโดยให้ผู้ว่าราชการการแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาลครั้งแรกภายใน 90 วัน นับแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเสร็จสิ้นแล้ว ให้สมาชิกสภาเทศบาลประชุมเลือกกันเองจากสมาชิกด้วยกัน จะเลือกบุคคลอื่นนอกจากสมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้ ประธานสภาทำหน้าที่ดำเนินการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ การประชุมเทศบาลควบคุมบังคับบัญชารักษาความสงบ และเป็นตัวแทนสภาในกิจการภายนอก

## 2. คณะผู้บริหาร

ฝ่ายบริหารกิจกรรมของเทศบาล ได้แก่ คณะผู้บริหาร ซึ่งอำนาจในการบริหารงานอยู่ที่คณะผู้บริหาร โดยนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ส่วนรองนายกมาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรีผู้ที่มีใช้สมาชิกสภาเทศบาลรวมเรียกว่าคณะผู้บริหาร ซึ่งประกอบด้วยนายกเทศมนตรี และรองนายกอีก 2-4 คน ตามฐานะเทศบาลกล่าวคือ

2.1 กรณีที่เป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล ให้มีรองนายกได้ 2 คน ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็นคณะผู้บริหารแล้ว มีจำนวน 3 คน

2.2 กรณีที่เป็นเทศบาลนคร ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ 4 คน ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็นคณะผู้บริหารแล้วมีจำนวน 5 คน สำหรับเทศบาลเมืองที่มีรายได้จากการจัดเก็บปีละ 20 ล้านบาทขึ้นไป ให้มีรองนายกเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน

## 3. พนักงานเทศบาล

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจประจำสำนักงานหรืออาจจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิด เพราะหน้าที่ของเทศบาลนั้นต้องติดต่อและให้บริการแก่ประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย ทั้งในเรื่องงานการทะเบียน การสาธารณสุข โภชนา การศึกษา การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งนับว่าเป็นภาระหน้าที่ที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมาก ซึ่งต่างกับคณะเทศมนตรีที่ว่าคณะเทศมนตรีรับผิดชอบและภารกิจในลักษณะของการ “ทำอะไร” ส่วนราชการ “ทำอย่างไร” ก็จะเป็นหน้าที่ของพนักงานเทศมนตรี โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ

พนักงานเทศบาลจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับปริมาณและคุณภาพของงาน ส่วนการบรรจุแต่งตั้ง การให้ความดีความชอบ ตลอดจนการออกจากตำแหน่งเป็นไปตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ.2519 เป็นสำคัญ

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ประจำ มีการแบ่งหน่วยงานของเทศบาลออกเป็น 6 ส่วน (ระเบียบคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการบริหารของเทศบาล การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของพนักงานเทศบาล พ.ศ.2529) เพื่อที่จะให้บริการแก่ประชาชนได้ดังนี้

1. สำนักปลัดเทศบาลมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผนและนโยบายของเทศบาล ทั้งมีหน้าที่เป็นเลขานุการของสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการงานประชาสัมพันธ์งานนิติกรงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานทะเบียนตลอดจนงานอื่นๆ ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ เช่น สถานธนาบาลของเทศบาล (โรงรับจำนำ)

2. ส่วนคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชีการจัดเก็บภาษีต่างๆ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดินภาษีป้าย ฯลฯ งานจัดหางบประมาณงานผลประโยชน์ของเทศบาลควบคุมดูแลพัสดุและทรัพย์สินของ

เทศบาลตลอดจนงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงินฟุ้งนี้ได้กำหนดไว้เป็นงานของส่วนใดตามที่ได้รับมอบหมาย

3. ส่วนสาธารณสุขมีหน้าที่แนะนำช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของประชาชนการป้องกันและระงับโรคการสุขภาพิบาลการรักษาความสะอาดการสัตว์แพทย์ตลาดสาธารณะสุสานและฌาปนสถานสาธารณะตลอดจนควบคุมการประกอบอาชีพที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชนเช่นการแต่งผมการจำหน่ายอาหาร เป็นต้น ซึ่งรวมเรียกว่าการประกอบการค้าอันอาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนรวมทั้งงานสาธารณสุขอื่นๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายหรืองานที่ได้รับมอบหมาย เทศบาลแห่งที่มีรายได้เพียงพอก็จัดตั้งโรงพยาบาลขึ้นเองเช่นโรงพยาบาลของเทศบาลนครเชียงใหม่นอกจากนี้แล้วเทศบาลเล็กๆ ก็จัดให้มีสถานีนอนามัยศูนย์บริการสาธารณสุข

4. ส่วนช่างมีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการโยธางานบำรุงรักษาทางบกทางระบายน้ำสวนสาธารณะงานสำเร็จและแบบแผนงานสถาปัตยกรรมและผังเมืองและงาน สาธารณูปโภคงานควบคุมการก่อสร้างอาคารเพื่อความเรียบร้อยเรียบร้อยของบ้านเมืองงานเกี่ยวกับไฟฟ้าหรืองานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

5. ส่วนการประปามีหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการให้บริการและจำหน่ายน้ำสะอาดตลอดจนจัดเก็บผลประโยชน์ไปในการนี้

6. ส่วนการศึกษามีหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านการศึกษาระดับประถมศึกษาของเทศบาลงานด้านการสอนการนิเทศการศึกษาและสวัสดิการสังคมและนันทนาการตลอดจนปฏิบัติงานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

## 1.2 บทบาทหน้าที่ของเทศบาล

### ตาราง 2.1

#### บทบาทหน้าที่ของเทศบาล

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1.รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตามข้อ 1-7 และมีหน้าที่เพิ่มอีก ดังนี้	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลเมืองตามข้อ 1-12 และมีหน้าที่เพิ่มอีก ดังนี้
2.ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ	1.ให้มีความสะอาดหรือการประปา	1.ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดา
3.รักษาความสะอาดของถนนหรือ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล	2.ให้มีโรงฆ่าสัตว์	2.กิจการอย่างอื่น ซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
4.ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	3.ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษา	
	4.ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	

### ตาราง 2.1 (ต่อ)

#### บทบาทหน้าที่ของเทศบาล

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
5.ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	5.ให้มีและบำรุงส่วนสาธารณะจำหน่ายหรือสถานสินเชือท้องถิ่น	
6.ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม	6.ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	
7.หน้าที่อื่นๆ ซึ่งมีคำสั่ง		

กระทรวงมหาดไทย หรือ กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ ของเทศบาล	7.ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับ จำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น	
---	--	--

## 2. องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเรียกชื่อย่อว่า “อบจ.” ซึ่งในปัจจุบัน อบจ. ถือเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยรูปแบบหนึ่ง ที่มีความเป็นมาและมีวิวัฒนาการปรับปรุงแก้ไขตลอดมาตามลำดับ

ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2542, หน้า 141-142) ได้กล่าวถึงโครงสร้างของ อบจ. ตาม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 4 พ.ศ.2552 ดังนี้

2.1 โครงสร้างและองค์ประกอบของ อบจ. ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฝ่ายนิติบัญญัติ) และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฝ่ายบริหาร)

### 2.1.1 สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในจังหวัดหนึ่งให้มีสภาจังหวัดอันประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด

สำหรับจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดให้ถือเกณฑ์ตามจำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศในที่สุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง ดังนี้

ก. จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน 500,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 24 คน

ข. จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 500,000 คน แต่ไม่เกิน 1,500,000 คน มีสมาชิกได้ 30 คน

ค. จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,000,000 คน แต่ไม่เกิน 2,000,000 คน มีสมาชิกได้ 36 คน

ง. จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,500,000 คน แต่ไม่เกิน 2,000,000 คน มีสมาชิกได้ 42 คน

จ. จังหวัดใดมีราษฎรเกิน 2,000,000 คนขึ้นไป มีสมาชิกได้ 48 คน สมาชิกสภาจังหวัดอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี ให้สภาจังหวัดเลือกตั้งสมาชิกสภาเป็นประธานสภา 1 คน และเป็นรองประธานสภา 2 คน

### 2.1.2 นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน 1 คน มีอำนาจแต่งตั้งรองนายก อบจ. ตามกฎหมายกำหนด

ก. ในกรณีมีสมาชิก 48 คน ให้มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 4 คน

ข. ในกรณีมีสมาชิก 36-42 คน ให้มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 3 คน

ค. ในกรณีมีสมาชิก 24-30 คน ให้มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 2 คน

### 2.1.3 ข้าราชการส่วนจังหวัด

สำหรับเจ้าหน้าที่อื่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นได้แก่ ข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งรับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข้าราชการส่วนจังหวัดมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา และมีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารองจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การบริหารงาน จะแบ่งออกเป็นส่วนต่างๆ ได้แก่ ส่วนอำนวยการดูแลกิจการทั่วไปของ อบจ. ส่วนแผนและงบประมาณรับผิดชอบเรื่องแผนและงบประมาณของ อบจ. ส่วนโยธารับผิดชอบทางด้านงานช่างและการก่อสร้างโครงการสาธารณูปโภค ส่วนการคลังดูแลด้านการเงินการคลังและการเบิกจ่ายเงิน ส่วนกิจการสภา อบจ. รับผิดชอบงานของสภา อบจ.

### 2.2 บทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2589 มาตรา 31 ได้กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดภายในเขตจังหวัดซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น ดังต่อไปนี้

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
2. การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนาและการส่งเสริมวัฒนธรรม
3. การสาธารณสุขการ
4. การป้องกันโรค การบำบัดโรค และการจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล
5. การจัดให้มีการบำรุงทางน้ำและทางบก
6. การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
7. การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และสาธารณะ
8. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
9. การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
10. การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์
11. การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
12. การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
13. การจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน
14. การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ

สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร

15. การบำรุงและการส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
16. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น
17. การจัดการคุ้มครองดูแล และหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด
18. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
19. การพาณิชย์
20. กิจการอื่นๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น หรือกิจการอื่น ซึ่งกฎหมาย

บัญญัติให้เป็นกิจการส่วนจังหวัด

### 3. องค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้บริหาร

องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

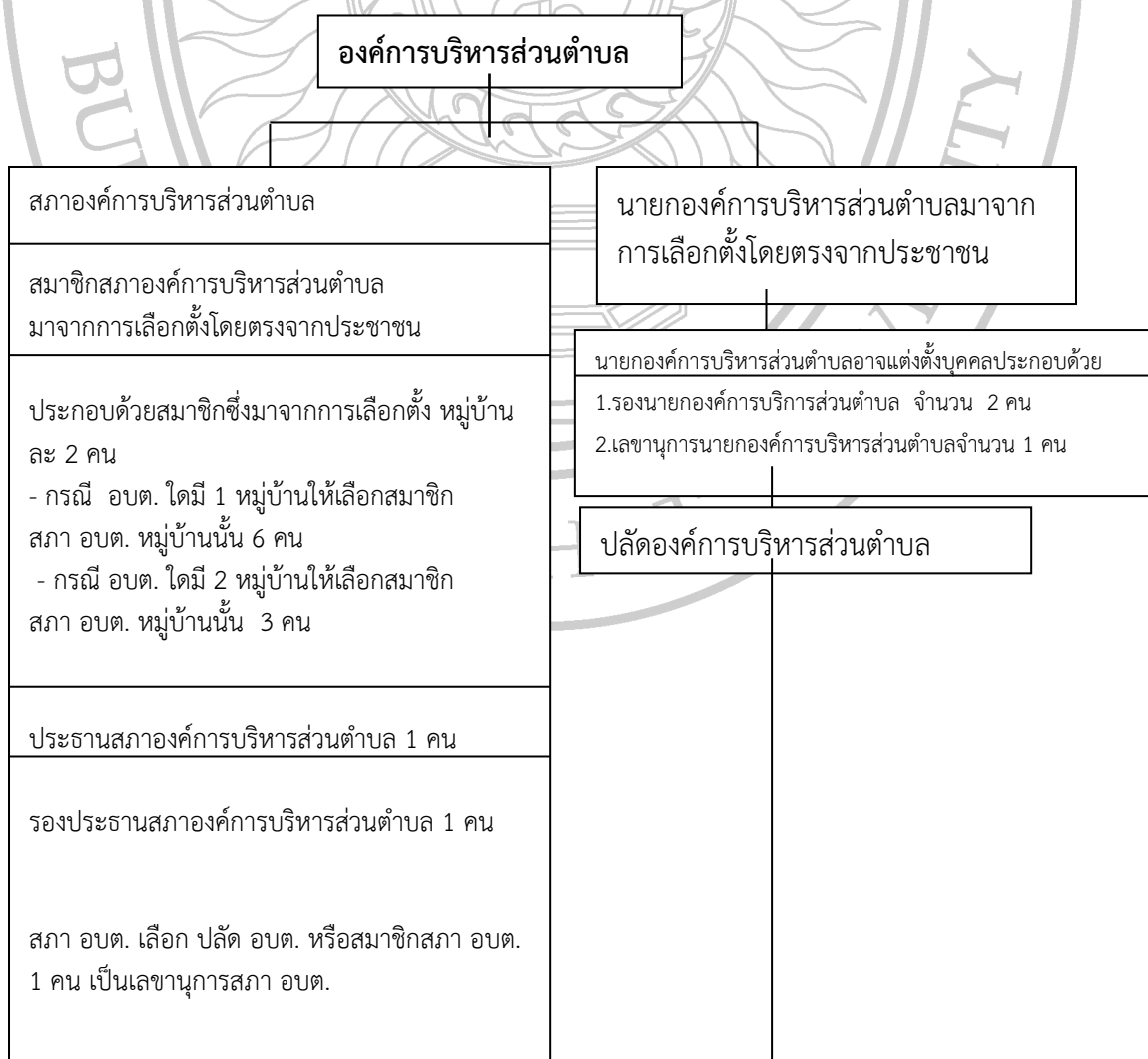
กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง (2543, หน้า 7) กล่าวว่าโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2552 ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

### 3.1 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

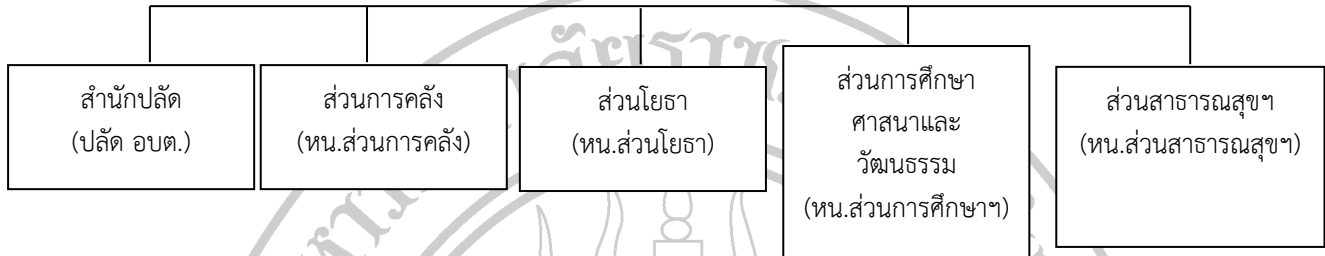
3.1.1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล นั้น องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ 6 คน และในกรณีมีเพียง 2 หมู่บ้าน หมู่บ้านให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้หมู่บ้านละ 3 คน สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ตลอดจนควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบลและกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ

3.1.2. ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขาฯ มีหน้าที่บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบาย ข้อบัญญัติ และแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล รับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปีและปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ

### โครงสร้างการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล







### ภาพประกอบที่ 2.1 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

ที่มา : พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม

(ฉบับที่ 6 ) พ.ศ. 2552

- 3.2 บทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล
1. องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (มาตรา 66)
  2. อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบังคับ มีหน้าที่ต้องทำ (มาตรา 67) ดังนี้
    - 2.1 จัดให้มีการบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
    - 2.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
    - 2.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
    - 2.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
    - 2.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
    - 2.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
    - 2.7 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
    - 2.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
    - 2.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร
  3. อำนาจหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำได้ (มาตรา 68) ดังนี้
    - 3.1 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและการเกษตร
    - 3.2 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
    - 3.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
    - 3.4 ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
    - 3.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
    - 3.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครัวเรือน

- 3.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 3.8 การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน
- 3.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 3.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ หรือ ท่าข้าม
- 3.11 กิจการเกี่ยวกับพาณิชย์
- 3.12 การวางผังเมือง
- 3.13 การท่องเที่ยว

#### 4. กรุงเทพมหานคร

4.1 โครงสร้างกรุงเทพมหานครปัจจุบันเป็นไปตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2550 ซึ่งประกอบด้วย

1. สภากรุงเทพมหานคร
2. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
3. เขตและสภาเขต

##### 1. สภากรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร (กทม.) มีสภากรุงเทพมหานครที่มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงและสภากรุงเทพมหานครจะมีประธานสภา กทม. 1 คน รองประธานสภา กทม. อีกไม่เกิน 2 คน ซึ่งสภา กทม. เลือกจากสมาชิกสภาโดยให้ดำรงตำแหน่งวาระ 2 ปี

##### 2. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

###### 2.1. การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีผู้ว่าราชการคนหนึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารซึ่งราษฎรเป็นผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยตรงและลับ

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 12 แห่ง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 13 ซึ่งก็เป็นคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกกรุงเทพมหานคร

ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 14 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 16 เช่นเดียวกับผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะทำได้ต่อเมื่อมีการประกาศพระราชกฤษฎีกา กำหนดให้มีการเลือกตั้งซึ่งระบุวันเลือกตั้งและระยะเวลาในการสมัครรับเลือกตั้งไว้ด้วย

การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ.ศ. 2531 ซึ่งมีขั้นตอนการปฏิบัติคล้ายกับการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเว้นแต่

1. ถือว่าพื้นที่กรุงเทพมหานครทั้งหมดเป็นเขตเลือกตั้งเดียว
2. กรณีที่ผู้สมัครได้รับคะแนนเท่ากันให้จับฉลากต่อหน้าปลัดกรุงเทพมหานคร

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งตามวาระต้องจัดการเลือกตั้งขึ้นใหม่ภายใน 60 วันนับแต่วันสิ้นสุดวาระ แต่ถ้าดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครว่างลงโดยเหตุอื่นต้องทำการเลือกตั้งใหม่ภายใน 90 วัน และผู้ได้รับเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งโดยเริ่มนับวาระใหม่

ตามมาตรา 48 ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้ง และให้มีการมอบหมายงานในหน้าที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครภายใน 7 วันนับแต่วันเลือกตั้ง

### 3. เขตและสภาเขต

ในเขตหนึ่งๆ มีสภาเขตเป็นองค์กรที่ประชุมของเขตประกอบด้วยสมาชิกสภาเขตซึ่งมาจากการเลือกตั้งมีจำนวนอย่างน้อยเขตละ 7 คน ถ้าเขตใดมีราษฎรเกิน 1 แสนคน ก็มีสมาชิกสภาเขตในเขตนั้นเพิ่มขึ้นอีก 1 คนต่อจำนวนราษฎรทุกๆ 1 แสนคนเศษของหนึ่งแสนห้าถึงห้าหมื่นหรือกว่านั้นให้นับเป็นหนึ่งแสน

จำนวนสมาชิกสภาเขตของแต่ละเขตพื้นที่ต้องมีต้องคำนวณตามเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละเขตตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ซึ่งกระทรวงมหาดไทยประกาศครั้งสุดท้ายก่อนวันที่ประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขต และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต้องประกาศจำนวนสมาชิกสภาเขตที่จะทำการเลือกตั้งในแต่ละเขต

อายุสภาเขตมีกำหนดคราวละ 4 ปีเริ่มแต่วันเลือกตั้งสภาเขตหนึ่งๆมีประธานสภาเขตคนหนึ่งและรองประธานสภาเขตคนหนึ่ง ซึ่งสภาเขตเป็นผู้เลือกจากสมาชิกสภาเขตดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

สภาเขตต้องมีการประชุมอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้งตามวันเวลาที่สภาเขตกำหนด

ภายใน 15 วันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตผู้อำนวยการเขตต้องนัดให้สมาชิกสภาเขตมาประชุมกันเป็นครั้งแรก

การประชุมสภาเขตต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะถือเป็นองค์ประชุมและในการประชุมสภาเขตจากพิจารณาเรื่องอื่นที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ไม่ได้

ในการประชุมสภาเขตผู้อำนวยการเขตผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตและ/หรือผู้ที่ผู้อำนวยการเขตมอบหมายมีหน้าที่เข้าร่วมประชุมสภาเขตและมีสิทธิ์แถลงข้อเท็จจริงแสดงความเห็นเกี่ยวกับกิจการในหน้าที่ได้แต่ไม่มีสิทธิ์ออกเสียงลงคะแนน

### 4.2 บทบาทหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2550 มาตรา 89 โดยต้องบัญญัติตามกฎหมายอื่นที่ว่าด้วยเรื่องนั้นๆด้วยคือ

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด
3. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
4. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
5. การผังเมือง
6. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกหรือทางน้ำและทางระบายน้ำ
7. การวิศวกรรมจราจร
8. การขนส่ง
9. การจัดให้มีและควบคุมตลาดท่าเทียบเรือท่าข้ามและที่จอดรถ
10. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
11. การควบคุมอาคาร
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

14. การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
15. การสาธารณสุขปศุสัตว์
16. การสาธารณสุขการอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล
17. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
18. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
19. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
20. การควบคุมความปลอดภัยความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยในโรงมหรสพและสาธารณสถานอื่นๆ
21. การจัดการศึกษา
22. การสาธารณสุขการ
23. การสังคมสงเคราะห์
24. การส่งเสริมการกีฬา
25. การส่งเสริมการประกอบอาชีพ
26. การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
27. หน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดอำเภอ เทศบาลนครหรือตามที่คณะรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมายเลขที่กฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

## 5. เมืองพัทยา

### 5.1 โครงสร้างของเมืองพัทยา

เมืองพัทยาทตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาปี พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 ได้กำหนดรูปแบบแตกต่างไปจากเดิมตาม พ.ร.บ. ระเบียบการบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 มาเป็นการให้มีการเลือกตั้งนายกเมืองพัทยาโดยตรงจากประชาชนโครงสร้างการบริหารเมืองพัทยาจึงประกอบด้วย

1. สภาเมืองพัทยา
2. นายกเมืองพัทยา

1. สภาเมืองพัทยาก่อตั้งด้วยสมาชิกจำนวน 24 คน อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยาและสภาเมืองพัทยาให้มีประธานสภาเมืองพัทยา 1 คน รองประธานสภาเมืองพัทยา 2 คน แล้วเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งให้มีหน้าที่ดำเนินการประชุมและดำเนินการกิจการอื่นๆ ให้เป็นไปตามข้อบังคับเมืองพัทยา

2. นายกเมืองพัทยาให้มาจากการเลือกตั้งโดยจากประชาชนในเขตเมืองพัทยาดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และนายกเมืองพัทยาสามารถแต่งตั้งรองนายกเมืองพัทยาจำนวนไม่เกิน 4 คน

### 5.2 บทบาทหน้าที่ของเมืองพัทยา

1. การรักษาความสงบเรียบร้อย
2. การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
3. การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
4. การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
5. การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
6. การจัดการจราจร

7. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
8. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลการบำบัดน้ำเสีย
9. การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
10. การจัดให้มีการควบคุมตลาดถ้าเทียบเรือและที่จอดรถ
11. การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหารโรงแรมและ

สถานที่บริการอื่น

12. การควบคุมและส่งเสริมการท่องเที่ยว
13. การบำรุงรักษาศิลปประจาริตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของ

ท้องถิ่น

14. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือเมืองพัทยา

### แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองเป็นแนวคิดเกี่ยวกับการจัดระบบการปกครองของชุมชนที่มีอาณาเขตแน่นอน แต่ไม่มีอำนาจอธิปไตยแยกตัวเป็นอิสระไปจากประเทศเป็นชุมชนที่มีสิทธิตามกฎหมายและการจัดองค์การที่จำเป็นเพื่อออกข้อบัญญัติในการจัดการเกี่ยวกับกิจกรรมท้องถิ่นของตนโดยอิสระ

#### ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีอำนาจในการปกครอง ร่วมกับการบริหารงานส่วนท้องถิ่น มีการจัดเป็นองค์กร โดยมีตัวแทนซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้ มีความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องกำกับดูแลด้วยวิธีต่างๆ ตามความเหมาะสม และได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล (2544, หน้า 33) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลได้กระจายอำนาจการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่น โดยรัฐมีหน้าที่ให้ความเป็นอิสระแก่ประชาชน ในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น หรือเรียกว่า การกระจายอำนาจ จากส่วนกลางให้ท้องถิ่น แต่การให้ความเป็นอิสระนี้มีข้อจำกัดภายใต้รัฐธรรมนูญ มาตรา 1 ซึ่งบัญญัติว่า ประเทศไทย เป็นอันหนึ่งอันเดียวแบ่งแยกมิได้ การให้อิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น ซึ่งมีอาจให้ความเป็นอิสระถึงขนาดให้แยกเป็นรัฐอิสระเป็นแบบมลรัฐได้

รศ.ดร. รัตนเสริมพงศ์ (2546, หน้า 15) ได้กล่าวถึงความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึงประชาชนในท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจปกครองตนเองตามที่ได้รับกระจายอำนาจจากรัฐบาล ดำเนินการปกครองตนเอง โดยจัดตั้งองค์กรขึ้นมาใช้อำนาจแทนประชาชน เรียกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น เป็นผู้บริหารท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเป็นทางการภายใต้กรอบนโยบายกฎหมายและการกำกับดูแล

โกวิท พวงงาม และอรุณกรณ์ อัครแสง (2547, หน้า 13) มีความเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึงองค์กรที่มีหน้าที่บริหารงานในแต่ละท้องถิ่น มีผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารงานอย่างอิสระในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารการเงิน การคลัง กำหนดนโยบายของตนเอง รวมทั้งหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรมภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชนในท้องถิ่น

ประยูร กาญจนกุล (2548, หน้า 185) ได้ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ว่า หมายถึงการกำหนดขอบเขตอำนาจไว้เฉพาะท้องถิ่น นั้น วิธีการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นนั้น เป็นวิธียอมรับอำนาจบริหารสาธารณะหลายอย่างเกี่ยวกับการปกครองให้แก่ท้องถิ่น จัดทำโดยเจ้าหน้าที่และงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง เพื่อสนองความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่น นั้น

ชาญวุฒิ สีบุญมา (2551, หน้า 24) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐ ได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจการปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมี องค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการ ปกครองท้องถิ่น นั้นๆ

จากความหมายที่นักวิชาการกล่าวมาข้างต้น พอสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การ ปกครอง ที่รัฐบาลได้กระจายอำนาจการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่น โดยจัดตั้งองค์กรขึ้นมาใช้อำนาจแทน ประชาชน เรียกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น ได้มีสิทธิดำเนินการ ปกครองตนเอง มีผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นเป็น ผู้บริหารงาน อย่างอิสระในเขตพื้นที่ที่ กำหนด มีอำนาจในการบริหารการเงินการคลัง กำหนดนโยบายของตนเอง รวมทั้งหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรม ภายใตกรอบที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อประโยชน์ของรัฐและเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

### ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีสาระสำคัญอยู่ที่การให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจหลักของการกระจายอำนาจการปกครองให้กับท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยให้ประชาชนเรียนรู้การปกครองตนเองอันเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีนักวิชาการได้ให้แนวคิดความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

พวงทอง โยธาใหญ่ (2545, หน้า 10) ได้กล่าวไว้ว่าการปกครองท้องถิ่น ทำให้เกิดการพัฒนา ประชาธิปไตยอันเนื่องมาจาก

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้แก่ ประชาชนกล่าวคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองของชาติ มีกิจกรรมทาง การเมือง โดยเฉพาะการเลือกตั้ง เป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เป็นการ ฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง
2. สร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อนเพราะการ พัฒนาทางการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองในระดับชาติโดยง่าย
3. การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนเกิดความรอบรู้แจ้งทางการเมือง กล่าวคือ ประชาชนจะรู้ ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหาร การเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันตามวิถีทางการเมือง
4. การปกครองท้องถิ่น ทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีทางการเมืองของประชาชนด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่น มีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและใกล้ชิด และเกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติหากมีกิจกรรมทางการเมืองอยู่ เสมอก็จะทำให้เกิดความคึกคักและการมีชีวิตชีวาต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นประชาชนในท้องถิ่นจะมีข้อ เกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองอยู่ตลอดเวลา
5. การเมืองท้องถิ่น เป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ทาง การเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น ด้วยเหตุที่ได้รับความนิยมนิยมนคริธาจาก ประชาชนทำให้ได้รับการเลือกตั้งในที่สุด

ประธาน สุวรรณมงคล (2547, หน้า 4-5) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. เป็นนิติบุคคล นิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามอำนาจของกฎหมาย การเป็นนิติบุคคล จึงเป็นการแสดงถึงฐานะทางกฎหมาย สำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน โดยมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้นๆ และสามารถก่อกำหนดพันธะทางกฎหมาย

2. มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ จะมีการดำเนินกิจการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นกาลเฉพาะให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้นๆ ซึ่งอาจเป็นการระบุหน้าที่ไว้โดยชัดเจน หรือเป็นการระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มกระทำการใดๆ ที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้

3. ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง โดยทั่วไปสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น จะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรง จากประชาชนหรืออาจมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม

4. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นเรื่องสำคัญ ทั้งนี้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

5. มีอิสระการบริหารอย่างเพียงพอ ในขอบเขตหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนด โดยรัฐบาลกลางมีหน้าที่เพียงสนับสนุนส่งเสริมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6. มีอำนาจในการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้ได้อย่างอิสระตามควร มีการจัดหารายได้ในท้องถิ่นของตนเองเพียงพอต่อการบริหารงาน มีแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

7. มีการกำกับดูแลจากรัฐ การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของรัฐบาล และจัดตั้งโดยมีกฎหมายรองรับ มีในองค์กรที่เป็นอิสระจากรัฐ การกำกับดูแลเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นไม่ขัดกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน

สถาบันพระปกเกล้า (2548, หน้า 15) ได้ระบุไว้ว่า หลักสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นหากจะแจจแจลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแจจแจได้ ดังนี้

1. การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล ทั้งนี้เพื่อให้สามารถดำเนินการด้านต่างๆ ได้อย่างเป็นอิสระพอสมควร การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์กรที่สามารถรับผิดชอบกิจกรรมต่างๆ ตามที่ได้รับมอบหมายได้อย่างเป็นอิสระตามกฎหมาย คือ ต้องมีองค์กรเป็นนิติบุคคลตั้งขึ้นโดยกฎหมาย แยกออกจากส่วนกลาง และสามารถก่อกำหนดพันธะทางกฎหมายได้

2. การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ประชาชนต้องมีส่วนร่วม มีสิทธิในการปกครองตัวเอง การดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ เป็นกระบวนการที่มีใช้กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยกระบวนการทางการเมืองที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งทางตรงและทางอ้อม กล่าวคือ ประชาชน

3. จะเป็นผู้เลือกตัวแทนเพื่อทำหน้าที่บริหารกิจการของท้องถิ่น หรือเข้าร่วมกำหนดนโยบายหรือควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของตัวแทนของตนได้

4. การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ประชาชนมีอำนาจอิสระในการบริหารกิจการ ภายใต้วงรอบกิจกรรม และในขอบเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบนั้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับมอบอำนาจ



ดำเนินการอย่างเป็นอิสระได้พอสมควร โดยไม่จำเป็นต้องรับฟังคำสั่งจากรัฐบาลกลาง หรือหน่วยราชการจากส่วนกลางแต่อย่างใด

5. การปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจในการจัดหาและใช้จ่ายได้อย่างอิสระ เมื่อเป็นอิสระในการดำเนินการแล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่น ต้องมีอิสระในการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นในการดำเนินงาน คือ มีแหล่งรายได้ของตนเอง เช่น การได้รับสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล หรือสามารถจัดเก็บภาษีบางประเภทได้ รวมทั้งสามารถจัดหารายได้อื่นๆ ได้เองตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

สรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยความเป็นองค์กรในชุมชนที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมาย ส่วนกลาง มีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน มีสภาพเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมทั้งในด้านการคลัง การเก็บภาษี การหารายได้ ตามที่กฎหมายกำหนด การจัดทำงบประมาณด้วยตนเอง รวมถึงการกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐและมีการแบ่งองค์กรเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่นและฝ่ายสภาท้องถิ่น โดยประชาชนในท้องถิ่น รวมถึงการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมและติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ในการปกครองโดยมุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการบริหารจัดการชุมชนของตนเอง เป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจปกครองตามพื้นที่ โดยท้องถิ่นจะจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนกระจายอำนาจที่ภาครัฐ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งมีหน่วยงานภาครัฐและนักวิชาการได้ให้ความเห็น และสรุปสาระสำคัญของวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2547, หน้า 4-5) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือการให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองกันเอง

กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การปกครองในตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีพื้นฐานจากหลักการกระจายอำนาจอำนาจการปกครอง (Decentralization) ที่หมายถึงการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรอื่นๆ ที่มีโครงสร้างส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

โกวิท พวงงาม (2549, หน้า 10) กล่าวว่า วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น คือ

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ทั้งทางด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนที่ใช้ในการดำเนินการในการจัดบริการสาธารณะแทนรัฐบาล
2. เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง
3. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2551, หน้า 16-17) ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ

1. เพื่อให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

2. กำหนดกรอบทิศทางและแนวทางการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน โดยมีกระบวนการที่ยืดหยุ่นสามารถปรับวิธีการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และมีการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น

3. เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการ และภาครัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำงานร่วมกัน

4. เพื่อกำหนดแนวทางของปฏิบัติการซึ่งจะกำหนดหลักการทั่วไปในการถ่ายโอนภารกิจ รูปแบบการถ่ายโอนภารกิจที่บริหารราชการส่วนกลางและบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะเวลาการถ่ายโอน แนวทางการจัดแบ่งอำนาจและหน้าที่ในการจัดการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละรูปแบบการถ่ายโอน และดำเนินการร่วมกันในรูปแบบสหการ แนวทางการจัดสรรทรัพยากรด้านการเงิน การคลัง และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และภารกิจปรับบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างบริหารราชการส่วนกลาง บริหารราชการส่วนภูมิภาค และบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในเชิงรุกเพื่อสร้างความพร้อมในการปฏิบัติโดยมุ่งในเชิงส่งเสริมเรื่องความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนปกครองตนเองได้ โดยมีต้องพึ่งรัฐบาล รวมทั้งเป็นการวางรากฐานส่งเสริมให้ประชาชนเข้าใจในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย การมุ่งเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง สามารถทำให้ประชาชนเรียนรู้ที่จะบริหารจัดการและพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน โดยทั้งนี้ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ได้บัญญัติไว้

#### องค์ประกอบขององค์การปกครองท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการส่งเสริมประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นเรียนรู้การปกครองตนเองอันเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมืองนำไปสู่ความเสื่อม ในระบอบประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมและสามารถตรวจสอบได้ง่ายสามารถแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นแต่ละแห่งได้รวดเร็ว และได้มีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงองค์ประกอบ ของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

วสันต์ เหลืองประภัสร์ (2547, หน้า 20). ได้กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ

1. เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและทบวงการเมือง การจัดตั้งองค์กรมีกฎหมายรองรับ มีเขตปกครองที่แน่นอน มีอำนาจอิสระในการบริหารงานสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดไว้
2. มีสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ
3. มีอิสระในการปกครองตนเองในขอบเขตของกฎหมายและการกระทำกิจกรรมต่างๆ ได้โดยไม่ต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลาง
4. มีงบประมาณและรายได้เพียงพอ กล่าวคือ งบประมาณและรายได้มาจากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ฯลฯ ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นดำเนินกิจการของตนเองได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ
5. มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม หมายถึง การกำหนดเขตการปกครองท้องถิ่นแน่นอนชัดเจน มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่น เช่น สภาพภูมิอากาศ ประวัติศาสตร์
6. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจจัดหาเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานในหน่วยงานของตนเองๆ ได้
7. หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่น เพื่อใช้ควบคุมให้มีกรปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายของท้องถิ่น เพื่อความสงบเรียบร้อยและเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่น และไม่ขัดต่อกฎหมายของรัฐ

8. การควบคุมของรัฐบาล ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนกลางเป็นไปในลักษณะการควบคุมดูแล ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและความมั่นคงของประเทศ

ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2542, หน้า 35, อ้างถึงใน ชิชณู เชิดสุวรรณ, 2550, หน้า 9) ระบุว่าระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยองค์ประกอบ 8 ประการ คือ

1. สถานะตามกฎหมาย หมายความว่า รัฐธรรมนูญจะต้องมีข้อกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้น มีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองอาจมีทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่ จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ เห็นว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน

3. การกำหนดให้ท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมือง และการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. ต้องมีเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับให้มีการควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ และต้องเป็นองค์กรนิติบุคคล

5. สมาชิกองค์กร หรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อแสดงให้เห็นถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน

6. สามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจกรรมภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

7. มีงบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ จัดเก็บภาษีตามขอบเขตของกฎหมาย เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้ที่เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. รัฐสงวนอำนาจในการดูแลท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐบาล และประชาชนโดยส่วนรวม เพราะฉะนั้น ท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตย

อุทัย หิรัญโต (2523, หน้า 22, อ้างถึงใน โกวิท พงษ์งาม, 2552, หน้า 31-32) ได้กำหนดองค์ประกอบองค์กรปกครองท้องถิ่นไว้ 8 ประการ คือ

1. สถานะตามกฎหมาย หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ คือ ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึก ในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎหมายที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับ ขนาดของพื้นที่ ของการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ องค์การศึกษาศาสตร์และวัฒนธรรม องค์การอนามัยโลก และสำนักกิจการสังคม ได้ให้ความเห็นชอบว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็มีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์กรนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางมีขอบเขตการ

ปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบายออกกฎข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

5. การเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ในท้องถิ่น นั้นๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจในการปฏิบัติกิจการภายใต้ขอบเขตกฎหมาย โดยมีต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาหน่วยงานราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยรวม โดยมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ได้หมายความว่าไม่มีอิสระเต็มทีอย่างเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานการกระจายอำนาจ และอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเป็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้ง มีองค์การหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเอง และที่สำคัญก็คือประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง

#### ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

จากแนวคิดในการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐ อันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การปกครองส่วนท้องถิ่น มีหลักสำคัญดังนี้

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547, หน้า 22) จำแนกลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายจากส่วนกลาง มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน และมีคณะผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงาน อย่างเป็นอิสระ และมีอำนาจในการคลัง และมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและมีการบริหารงานของตนเอง

ประธาน สุวรรณมงคล (2547, หน้า 4-5) กล่าวถึงลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้

1. เป็นนิติบุคคล นิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้น โดยอำนาจของกฎหมาย การเป็นนิติบุคคล จึงเป็นการแสดงถึงฐานะทางกฎหมาย สำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน โดยมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้นๆ และไม่สามารถก่อกวนหรือสละสิทธิ์ทางกฎหมาย

2. มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะจะมีการดำเนินกิจการตามกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรูปแบบนั้นๆ ซึ่งอาจเป็นการระบุหน้าที่ไว้ โดยชัดเจนหรืออาจเป็นการระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มกระทำใดๆ ที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้

3. ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง โดยทั่วไปสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหาร หรือ คณะผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรืออาจมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยสภาเป็นผู้เลือกคณะผู้บริหารท้องถิ่นก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนด

4. ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาตนเอง การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ ทั้งนี้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมือง ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

5. มีอิสระการบริหารอย่างเพียงพอ ในขอบเขตหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนด โดยรัฐบาลกลางมีหน้าที่เพียงสนับสนุนส่งเสริมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6. มีอำนาจในการจัดการรายได้และใช้จ่ายรายได้อย่างอิสระตามสมควร มีการจัดการรายได้ในท้องถิ่นตนเองอย่างเพียงพอต่อการบริหารงาน มีแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองเพื่อแก้ไขปัญหา เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

7. มีการกำกับดูแลจากรัฐ การปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของรัฐ และจัดตั้งโดยกฎหมายรองรับมิใช่องค์กรที่เป็นอิสระจากรัฐ การกำกับดูแลเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นไม่ขัดกับหลักความอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน พรชัย เทพปัญญา และคณะ (2547, หน้า 1) ให้ความเห็นว่าลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เป็นองค์กรที่มีการปฏิบัติงานต่อเนื่องกันโดยไม่ขาดตอน มีอำนาจที่จะกระทำการกิจกรรมสาธารณะที่มีความสามารถที่จะทำสัญญากับบุคคล หรือนิติบุคคลได้ มีสิทธิฟ้องร้อง หรือถูกฟ้องร้องคดีความในศาลได้ และมีความสามารถที่จะเก็บภาษีของตนเอง

จากที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า ลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่เป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้นๆ โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ประชาชนมีสิทธิเลือก และถอดถอนบุคคลที่จะเข้าปกครองตนเองได้

#### **การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐในระบบประชาธิปไตย โดยมุ่งลดบทบาทของรัฐส่วนกลาง (Decentralize) ลง เหลือภารกิจหลักเท่าที่ต้องทำเท่าที่จำเป็น และให้ประชาชนได้มีส่วนในการบริหารงานชุมชนท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ ของประชาชนมากขึ้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจ หน้าที่ใหม่ ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปในสภาวะที่สังคมมีกลุ่มที่หลากหลาย มีความต้องการ และความคาดหวังจากรัฐที่เพิ่มขึ้น และแตกต่างกัน ชัดแย้งกัน ในขณะที่รัฐเองก็มีขีดความสามารถ และทรัพยากรที่จำกัด ในการตอบสนองปัญหา ความต้องการที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่นได้ทันต่อเหตุการณ์ และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 284 ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

#### **ความหมายของการกระจายอำนาจ**

การกระจายอำนาจเป็นการโอนอำนาจในทางปกครองจากส่วนกลางบางออกไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยมีอิสระพอสมควรภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย การกระจายอำนาจทำให้เกิดระเบียบบริหารส่วนท้องถิ่น และมีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงความหมายของการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2542, หน้า 24) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจว่า หมายถึง มาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ประชาชนแต่ละท้องถิ่น ที่ได้มีการจัดองค์การขึ้นโดยความเห็นชอบของส่วนรวม (โดยผ่านการกระบวนการเลือกตั้ง) ได้มีโอกาสเข้าร่วมในการแบ่งเบาภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางประการ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

พงศ์สัมพันธ์ ศรีสมทรัพย์ (2546, หน้า 20) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจบางอย่างในการบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการด้วยงบประมาณหรือเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหรือองค์กรนั้นเอง โดยราชการส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมแต่ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (2546, หน้า 3) การกระจายอำนาจ หมายถึง การกระทำหรือมาตรการ ที่รัฐบาลกลางหรือการบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดกิจกรรมหรือการบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น หรือโอนภารกิจบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐไปหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2548, หน้า 59) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจว่า หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจการจัดการ ดูแลกิจการหลายๆ ด้านของตนเองไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการบริหารแทบทุกอย่างของท้องถิ่น

จากการที่นักวิชาการได้กล่าวมา สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ตรงตามเป้าหมาย หรือตอบสนองความต้องการของชุมชนตนเอง เพื่อให้มีการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างทั่วถึงและรวดเร็วยิ่งขึ้น ทำให้ชุมชนชนบท มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ เพื่อตอบสนองความต้องการชุมชนโดยแท้จริง

#### **ความสำคัญของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

การกระจายอำนาจการปกครอง มีความสำคัญต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น พึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจกรรมของท้องถิ่นได้เอง และได้มีนักวิชาการได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองไว้ ดังนี้

ชูวงศ์ ฉายาบุตร (2542, หน้า 22) ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

1. มีการจัดตั้งองค์การขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง
2. มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง
3. มีอิสระอำนาจในการปกครองตนเองได้ตามสมควร คือ มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง
4. มีงบประมาณรายได้ของท้องถิ่นตลอดจนเงินอุดหนุน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่างๆ
5. มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง การกระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้องเป็นเจ้าของที่อันเป็นพนักงานของตนเองเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มีได้ขึ้น ในสังกัดกระทรวง ทบวง ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้น นั่นเอง

ลิขิต ธีรเวคิน (2545, หน้า 3) ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจปกครอง โดยได้กล่าวไว้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ๆ คือ

1. การกระจายอำนาจ เป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะประชาธิปไตย ต้องประกอบด้วย โครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติ และโครงสร้างฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุด คือ รากแก้ว ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2. การกระจายอำนาจยังมีความสำคัญอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจ และสำคัญในแง่พัฒนาชนบท จำเป็นต้องมีความคิดริเริ่มช่วยตนเองจากท้องถิ่น และต้องเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นนั้นๆ มีส่วนร่วมมีส่วนร่วม แร่งกัน และลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นโดยต้องอาศัยคนในท้องถิ่นนั้นๆ มีส่วนร่วมมีส่วนร่วม แร่งกัน และลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเอง ในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร

สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (2546, หน้า 3) ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง มี 4 ประการ คือ

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่น ต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ เช่น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ ตามที่รัฐอนุญาต เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่างๆ
2. มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง
3. มีอำนาจอิสระในการบริหารงานจัดทำกิจกรรมและวินิจฉัยสั่งการได้เองพอสมควรด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง
4. ได้รับจัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมาย ให้มีส่วนเป็นนิติบุคคลหน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีงบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการปกครองท้องถิ่น ส่วนกลาง เพียงแต่กำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

สรุปได้ว่า หลักการกระจายอำนาจ จะเห็นได้ว่ารัฐได้มอบอำนาจทั้งด้านการบริหาร และการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในการปกครองตนเอง โดยมีความเป็นอิสระพอสมควร มีงบประมาณและรายได้ รวมทั้งจะต้องมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง เป็นส่วนใหญ่ หรือทั้งหมด

#### **ขั้นตอนของการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น**

การกระจายอำนาจเป็นระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจ ในการจัดการดูแลกิจการหลายๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่เป็นการปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการ กิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักจะ ได้แก่ ระบบสาธารณสุข ปลอดภัย การศึกษา และศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม โดยมีนักวิชาการและหน่วยงานได้ กำหนดขั้นตอนของการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ดังนี้

สัมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ (2546, หน้า 1-2) ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้ การกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ 16 พ.ศ.2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นได้กำหนดในหมวดที่ 9 รวม 9 มาตรา ตั้งแต่มาตราที่ 282 ถึงมาตราที่ 290 สรุปได้ว่ารัฐจะต้องให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น มีอิสระในการ กำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง และมาตราที่ 334 ของรัฐธรรมนูญได้มี

บทบังคับให้รัฐบาลต้องออกกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นภายใน 2 ปี

พิธีสิทธิ์ คำนวนศิลป์ และศุภวัฒน์กร วงศ์นวนสุ (2549, หน้า 10) ได้กำหนดช่วงการกระจายอำนาจ เป็น 3 ช่วง ดังนี้

1. ช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ.2544-2547) จะเป็นช่วงการปรับปรุงระบบการบริหารภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสร้างความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณและทรัพย์สิน รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
2. ช่วงปี (พ.ศ.2548-2553) จะเป็นช่วงเปลี่ยนการปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนที่จะต้องเรียนรู้ร่วมกันในการถ่ายโอนภารกิจ การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จะทำให้องค์กร



ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีขึ้น สามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใส

3. ช่วงหลังจากปี 2554 เป็นต้นไป ประชาชนในท้องถิ่น จะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถเข้าถึงการบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนมีบทบาทในการตรวจสอบการตัดสินใจ การกำกับดูแล ตลอดจนการสนับสนุน การดำเนินกิจกรรมขององค์กรส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ และการปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 (2551, หน้า 22 ) ได้กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้

1. คณะกรรมการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา
2. กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง
3. ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ
4. กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. ประสานการถ่ายโอนข้าราชการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงาน รัฐวิสาหกิจ ระหว่าง รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการ พนักงานส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนงบประมาณที่ราชการส่วนกลางโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
6. เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการกระจายอำนาจการอนุมัติหรือการอนุญาตตามที่มีกฎหมาย บัญญัติการให้บริการประชาชน และการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นเป็นสำคัญ
7. เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณ และการรักษาวินัยทางการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
8. เสนอแนะการตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อ คณะรัฐมนตรี
9. เร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบและคำสั่งที่ จำเป็น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
10. เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรเงินงบประมาณที่จัดสรรเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากราชการ
11. พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามความจำเป็น
12. เสนอแนะและจัดระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น
13. เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่น่าปรากฏว่าส่วนราชการ หรือ รัฐวิสาหกิจไม่ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
14. เสนอรายงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

15. ออกประกาศกำหนดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

16. ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติและกฎหมายอื่น ประกาศ ของคณะกรรมการ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้จากขั้นตอนการกระจายอำนาจที่กล่าวมาข้างต้น แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เริ่มจากคณะกรรมการจัดทำแผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา ผ่านขั้นตอนต่างๆ จนถึงการออกประกาศกำหนดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติและกฎหมายอื่น ประกาศของคณะกรรมการซึ่งใช้บังคับเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

#### ลักษณะและรูปแบบการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจเป็นการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจ จากภาครัฐส่วนกลางให้แก่องค์กรอื่นใด ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐส่วนภูมิภาค องค์กรอิสระ องค์กรท้องถิ่น องค์กรเอกชน โดยเฉพาะภาคประชาชน ไปดำเนินการแทน ซึ่งการถ่ายโอนดังกล่าว อาจจะมีลักษณะเป็นการถ่ายโอนเฉพาะภารกิจ ซึ่งเป็นการแบ่งภารกิจ ให้แก่องค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจดำเนินการ หรือ เป็นการถ่ายโอนโดยยึดพื้นที่เป็นหลัก ซึ่งเป็นการแบ่งพื้นที่เป็นหน่วยงานย่อยในการดำเนินการ โดยที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่การบริหาร หรือจัดการบางอย่างให้หน่วยงาน หรือสถาบันของรัฐไปกระทำหรือดำเนินการ โดยรัฐทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมให้อยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

สุรชัย โสภภาพรม (2549, หน้า 18) ได้กล่าวถึงลักษณะหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจไว้ 4 รูปแบบ ดังนี้

1. การแบ่งอำนาจหน้าที่ตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา
2. การมอบอำนาจจากผู้บริหารระดับสูงไปยังระดับรองลงไป
3. การโอนอำนาจไปให้ระดับรองลงไปดำเนินการอย่างสมบูรณ์แบบ
4. การมอบกิจกรรมที่รัฐเคยทำให้เอกชนดำเนินการแทน

โกวิท พวงงาม (2550, หน้า 46) ได้กล่าวถึงลักษณะหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 2 ประการ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรืออีกนัยหนึ่งเรียกว่า การกระจายอำนาจทางเขตแดน ที่มาจากแนวคิดทางการเมืองซึ่งเน้นความสำคัญของการเลือกตั้ง โดยเห็นว่าหากเจ้าหน้าที่ทำการบริหารหรือปกครองท้องถิ่นได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง ก็จะเป็นการปกครองแบบรวมอำนาจ มิใช่การกระจายอำนาจ ฉะนั้นการกระจายอำนาจทางพื้นที่จึงต้องมีการจัดตั้งการปกครองทางเขตแดน เช่น การปกครองท้องถิ่นมีการเลือกตั้งผู้บริหาร มีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเป็นอิสระจากส่วนกลาง ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะจัดทำกิจกรรมต่างๆ ด้วยตนเองและมีงบประมาณของตนเองเพื่อใช้ในการจัดทำกิจกรรมเหล่านั้น โดยรูปแบบการกระจายอำนาจดังกล่าว มีความคล้ายคลึง กับรูปแบบทางการบริหาร เป็นไปตามหลักการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาค โดยรัฐบาลกลางมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้แทนราชการบริหารส่วนกลางที่ถูกไปปฏิบัติราชการในเขตปกครองต่างๆ ของปกครอง เช่น การที่อธิบดีกรมป่าไม้มอบอำนาจการดูแลภารกิจบางประการ ของกรมป่าไม้ในจังหวัดให้กับป่าไม้จังหวัด เป็นผู้รับผิดชอบ โดยที่อำนาจการตัดสินใจสุดท้ายยังอยู่ที่อธิบดีกรมป่าไม้ เป็นต้น

2. การกระจายอำนาจทางกิจการ หรืออีกนัยหนึ่งเรียกว่า การกระจายอำนาจทางบริการ เป็นวิธีการกระจายอำนาจ โดยมอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้องค์การซึ่งมีได้อยู่ในสังกัดของส่วนกลาง รับผิดชอบด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั่นเอง บริการสาธารณะที่แยกมาจัดทำนั้น อาจ

เป็นการจัดทำบริการสาธารณะทางเศรษฐกิจ สังคม กีฬาหรือวัฒนธรรม วิธีการกระจายอำนาจทางกิจการนี้ มิใช่การกระจายอำนาจทางการปกครอง แต่เป็นการมอบให้องค์การของรัฐบาลไปทำบริการสาธารณะ โดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเองและมีผู้บริหาร ของตนเอง โดยนิติบุคคลการกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน โดยให้มีอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

จิววัฒน์ ชื่นเอี่ยม (2550, หน้า 14) ได้กล่าวถึงลักษณะและรูปแบบของการกระจายอำนาจว่า การกระจายอำนาจ ครอบคลุมทั้งการกระจายอำนาจที่เป็นการแบ่งอำนาจ และการกระจายอำนาจที่เป็นการโอนอำนาจ ซึ่งการมองว่าเป็นการกระจายอำนาจในความหมายใดนั้น ก็ขึ้นอยู่กับบริบทพิจารณาในรายละเอียดของการกระจายอำนาจว่ามีมิติและขอบเขตที่กว้างขวางเพียงใด ซึ่งสามารถสรุปรูปแบบการกระจายอำนาจออกเป็น 4 รูปแบบ คือ

1. การแบ่งอำนาจเป็นการแบ่งการบริหารที่อยู่ในความรับผิดชอบเฉพาะของการปกครองส่วนกลางออกไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งเป็นการโอนงานที่มีอยู่เป็นจำนวนมากเกินไปจากส่วนกลางไปสู่สำนักงานภายนอกของเมืองหลวง ส่วนรูปแบบของการแบ่งแยกอำนาจที่เห็นได้ชัดในประเทศไทยก็คือ รูปแบบของจังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน

2. การแต่งตั้งผู้แทน ให้มีอำนาจกึ่งอิสระในการปกครองตนเอง หรือที่เรียกว่า Para Stately Organizations เป็นการตั้งตัวแทนให้มีอำนาจการตัดสินใจ และด้านการจัดการ เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบในตนเองและไม่ตกอยู่ภายใต้โครงสร้างทางการปกครองที่เต็มไปด้วยกฎเกณฑ์ของส่วนกลาง จึงเป็นการนำไปสู่ผลประโยชน์โดยรวม

3. การถ่ายโอนอำนาจ เป็นรูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจ ซึ่งจะมีระดับของความเป็นอิสระที่เข้มข้นมากขึ้น โดยส่วนกลางจะสละอำนาจหน้าที่บางอย่างของตน โดยแบ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวออกไปสู่ท้องถิ่น การถ่ายโอนอำนาจจึงเป็นรูปแบบที่มีลักษณะเฉพาะ โดยจะเกิดประโยชน์ที่สำคัญมากมาย ซึ่งการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้ประเทศไทยได้นำมาใช้กับองค์กร 4 ประเภท คือ องค์กรบริหารส่วนตำบล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และการปกครองรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพฯ และเมืองพัทยา)

4. การโอนอำนาจหน้าที่จากรัฐบาลสู่สถาบันที่ไม่ใช่องค์กรของรัฐบาล รูปแบบนี้ถูกเรียกว่าเป็นรูปแบบของ Non Government Institutions ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจรูปแบบสุดท้ายที่ถูกนำมาใช้ในหลายประเทศ โดยเป็นการโอนความรับผิดชอบในด้านการวางแผนและการบริหารรวมถึงหน้าที่ทางด้านสาธารณสุขจากรัฐบาลไปสู่อาสาสมัคร บุคคล หรือสถาบันที่ไม่ใช่องค์กร ของรัฐบาล เช่น องค์กรอุตสาหกรรมแห่งชาติ หรือองค์กรศาสนา พรรคการเมือง เป็นต้น

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการแบ่งปันอำนาจการตัดสินใจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น โดยส่วนกลาง จะมีหน้าที่กำกับดูแลและควบคุมการทำงานของท้องถิ่นให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพมาตรฐาน การบริหารมีความโปร่งใสและประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

### ปัญหาของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง โดยการทำให้ประชาชนเข้าใจหลักการปกครองตนเองโดยตรงและเพื่อตนเองอย่างชัดเจน เนื่องจากประชาชนจะได้รับผลกระทบโดยตรงจากการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรับผิดชอบ ความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ และการบริหารราชการแผ่นดินไทย จะเน้นหนักไปในทางรวมอำนาจมากกว่าการ

กระจายอำนาจ สาเหตุเนื่องจากปัญหาความมั่นคง ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้แสดงความคิดเห็นถึงปัญหาของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

โกวิท พวงงาม (2552, หน้า 270-272) ได้กล่าวถึงปัญหาของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. ปัญหาจากเงื่อนไขการจัดตั้งกองราชการส่วนตำบล กรมการปกครองชี้ประเด็นปัญหา การประกาศจัดตั้ง อบต. โดยอาศัยเงื่อนไขตามรายได้เพียงอย่างเดียว ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ดังนี้

1.1 พื้นที่ของ อบต.ส่วนมากไม่มีสภาพเป็นชุมชน แต่มีสภาพเป็นป่าประเภทต่างๆ (ยึดพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่แสดงอาณาเขตตำบล) ทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามภารกิจของ อบต.ได้

1.2 จำนวนหมู่บ้านที่น้อยเกินไป หรือมากเกินไป ส่งผลต่อจำนวนสมาชิกสภา อบต. ทำให้ไม่สามารถจัดโครงสร้างการทำงานได้ (กรณีหมู่บ้านน้อย) และส่งผลต่อค่าใช้จ่ายประจำมากเกินไป (กรณีหมู่บ้านมาก) ซึ่งจะต้องจ่ายให้แก่สมาชิกสภา อบต.

1.3 รายได้ที่กำหนดไว้เฉลี่ย 3 ปี ไม่น้อยกว่า 15,000 บาท (ไม่รวมเงินอุดหนุน) ไม่เพียงพอ ต่อรายจ่ายประจำ ซึ่ง อบต.ที่มีหมู่บ้านประมาณ 5 หมู่บ้านจะต้องใช้จ่ายงบประมาณ เป็นรายจ่ายประจำปีแต่ละปี 500,000 บาท เป็นเงินเดือน ค่าจ้างพนักงาน ลูกจ้าง และค่าตอบแทนสมาชิกสภา อบต. (ไม่รวมงบประมาณค่าบริหารงานประจำสำนักงาน)

2. ปัญหาอำนาจหน้าที่ของ อบต. มีดังนี้

2.1 อำนาจหน้าที่ของ อบต. ตามกฎหมายสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดไว้กว้างขวางไม่ชัดเจน โดยไม่คำนึงถึงฐานการคลัง และขีดความสามารถทางการบริหารรวมถึงทักษะด้านเทคนิควิชาการต่างๆ ทำให้ อบต. จำนวนมากที่มีรายได้น้อยและขาดความรู้ทางเทคนิค ไม่สามารถดำเนินการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ได้

2.2 อบต. มุ่งดำเนินกิจกรรมที่มีลักษณะการจัดทำกิจการสาธารณะด้านกายภาพ และโครงสร้างพื้นฐาน โดยมุ่งจัดสรรงบประมาณเพื่อการจัดซื้อจัดจ้างเป็นหลัก สมาชิกสภา อบต. และคณะกรรมการบริหาร อบต. ยังไม่ให้ความสำคัญต่อการดำเนินกิจกรรมที่เป็นเรื่องของคุณภาพชีวิตของประชาชนในเขตตำบล หรือดำเนินกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ หรือกิจกรรมสาธารณะสุข หรือกิจกรรมด้านการศึกษา

2.3 อบต. ยังไม่สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในบางเรื่องได้ (ถึงแม้มีความต้องการที่จะทำ) เนื่องจากหน่วยงานของรัฐยังไม่ได้มอบหมายภารกิจให้ อบต. จัดทำ เพราะกฎหมายระเบียบต่างๆ ยังไม่มีการปรับปรุงแก้ไข ให้อบต. มีอำนาจในการดำเนินการได้

2.4 อบต. ส่วนใหญ่ยังไม่สนใจ หรือเข้าใจ ในการประสานการดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐตามอำนาจหน้าที่ของ อบต. มักจะผลักภาระให้เป็นของหน่วยงานของรัฐ หรือยังไม่มีส่วนร่วมหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล สุขาภิบาล อบต.) ในการทำกิจการลักษณะของ “สหการ” เหตุผลหนึ่งที่ “สหการ” ยังไม่เกิดขึ้นเนื่องจากยังไม่ปรากฏแนวทางและวิธีการปฏิบัติที่ชัดเจนว่า อบต. จะดำเนินการอย่างไร

2.5 สมาชิกสภา อบต. และคณะกรรมการบริหาร อบต. ยังไม่เข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่รวมถึงการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่นั้นๆ ว่าจะดำเนินการได้อย่างไร หรือ อบต. ยังขาดทักษะในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ ขาดคู่มือที่จะแนะนำการทำงานตามอำนาจหน้าที่ที่เป็นรูปธรรมเข้าใจง่ายและปฏิบัติได้

3. ปัญหาการคลัง อบต. มีดังนี้

3.1 ฐานรายได้ของ อบต.ส่วนใหญ่ทั้งประเทศยังไม่กว้างพอที่จะหารายได้ให้เพียงพอต่อภารกิจของกฎหมายกำหนดไว้ ทำให้ อบต. ส่วนใหญ่ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุน ขาดอิสระในการบริหารงาน

3.2 ชีตความสามารถในการจัดเก็บรายได้ อบต. ต่ำ (ปัจจุบันเก็บเฉพาะภาษีป้าย) ที่ผ่านมารการจัดเก็บรายได้ต้องพึ่งพาส่วนราชการอื่นๆ หาก อบต. ดำเนินการจัดเก็บรายได้เองจะประสบปัญหาด้านขีดความสามารถของพนักงาน อบต. และจำนวนพนักงานที่จัดเก็บ (หากเพิ่มพนักงานจัดเก็บรายได้ก็จะส่งผลต่อการเพิ่มค่าใช้จ่ายประจำที่มากขึ้น)

3.3 อบต. ส่วนใหญ่ยังมีขีดความสามารถด้านการคลังอยู่ในระดับต่ำ ทั้งนี้เพราะมีปัญหาจากหลายสาเหตุ เช่น มีข้อจำกัดเรื่องแหล่งรายได้

ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ (2547, หน้า 7-9) สรุปปัญหาการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. การทุจริตหรือการฉ้อราษฎร์บังหลวง (Corruption) พบการผูกขาดอำนาจ หรือรวมอำนาจไว้ที่แหล่งเดียวประกอบกับการตัดสินใจที่ขึ้นอยู่กับการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจคนๆ นั้น เป็นสำคัญ ดังนั้นหากที่ใดมีมูลค่ารวมของการผูกขาดและมีการเปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจมากกว่า ความรับผิดชอบหรือการตรวจสอบได้ เสียแล้ว ก็มีโอกาที่จะเกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้

2. การประทุพติมิชอบในวงราชการ พบเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้น ไม่ปฏิบัติตาม ใดๆ ในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง มติของคณะรัฐมนตรีอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษา หรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าจะการปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัตินั้นเป็นการทุจริตในวงราชการด้วยหรือไม่ก็ตาม และให้ความหมายถึงการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ดังกล่าวด้วย

3. การทุจริตต่อหน้าที่ พบการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่ง หรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบ สำหรับตนเองหรือผู้อื่น การคอร์รัปชันนั้นเกิดขึ้นได้ในหลายรูปแบบหลายลักษณะ ได้แก่

3.1 การเสนอโครงการหรือเลือกโครงการที่ไม่ให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจมากนัก แต่มีโอกาสที่จะได้เงินได้ใ้ตะมากกว่า

3.2 การจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ที่ต่ำกว่ามาตรฐานหรือราคาสูงกว่าความเป็นจริง

3.3 การจ่ายเงินให้กับเจ้าหน้าที่เพื่อให้มีการยกเว้นกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย

3.4 การจ่ายเงินให้กับเจ้าหน้าที่เพื่อให้มีโอกาสในการผูกขาดการให้บริการสาธารณะบางอย่าง

บางประการ

3.5 การยกยอกทรัพย์สินของรัฐไปเป็นของตนเอง

3.6 การซื้อขายตำแหน่งหรือการกระทำที่มีผลกระทบต่อระบบคุณธรรมของราชการรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้งผลประโยชน์ทับซ้อนในปัจจุบันมักเกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย ทั้งแบบเก่าและแบบใหม่ ส่วนใหญ่เกิดมาจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองที่มีลักษณะผูกขาดอำนาจอยู่ในมือคนกลุ่มน้อยที่มีทั้งทุนความรู้ อำนาจทางการเมือง อำนาจ ในการครอบงำข้อมูลข่าวสาร ขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ยากจน การศึกษาต่ำ การเข้าถึง

ข้อมูลข่าวสารต่ำ อยู่อย่างกระจัดกระจาย มีการรวมตัวกันน้อย รวมทั้งประเทศไทยมีวัฒนธรรมแบบเล่นพรรคเล่นพวก เป็นผู้ชอบอยู่ใต้ความอุปถัมภ์ หวังพึ่งพาคนที่รวยกว่า หรือมีอำนาจมากกว่าที่เข้ามาช่วยแก้ปัญหาเฉพาะหน้า เป็นเรื่องๆ ให้กับตนได้ มากกว่าที่จะเข้าใจเรื่องสิทธิหน้าที่ของพลเมืองและความเป็นธรรมในระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง การแสวงหาผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจหากรู้จักแบ่งให้ผู้อยู่ใ้อุปถัมภ์ด้วยมักถูกถือว่าเป็นเรื่องปกติ

ปัจจัยที่ทำให้เกิดการทุจริตทั้งในด้านระบบบริหารราชการและด้านตัวบุคคลของข้าราชการ  
ได้แก่

1. การขาดความโปร่งใสและขาดการตรวจสอบ
2. การผูกขาด ในกรณีนี้เกี่ยวข้องกับ การทำธุรกิจ
3. การได้รับค่าตอบแทนการทำงานที่ไม่เหมาะสม
4. ความโลภ เนื่องจากความไม่รู้จักพอ
5. การขาดคุณธรรม

สาเหตุของปัญหาการทุจริตในระบบราชการ

1. ด้านเศรษฐกิจและการครองชีพ ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายของรัฐเป็นสิ่งล่อใจ และเจ้าหน้าที่ของรัฐรายได้ไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับรายจ่าย
2. ด้านระบบบริหารราชการ ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาบกพร่องไม่กำกับดูแลให้เป็นไปตามระเบียบวินัย ทำให้เกิดการทุจริต และการขาดดุลแห่งอำนาจในการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทำให้การทุจริตในวงราชการได้ง่าย
3. ด้านสังคมวัฒนธรรมและศีลธรรม ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดธรรมประจำใจ เจ้าหน้าที่ของรัฐชั้นผู้ใหญ่ทุจริตแล้วไม่ถูกจับจึงเป็นตัวอย่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชั้นผู้น้อยทำตาม
4. ด้านกฎหมายและวิธีพิจารณา ได้แก่ การลงโทษทางวินัยมีความยุ่งยากในการหาพยานหลักฐาน

การป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยบทบาทของภาคประชาชน

1. ต้องมีความมุ่งมั่นตั้งใจที่จะอาสาเข้ามาทำงานเพื่อประโยชน์ของบ้านเมืองจริงๆ
2. ต้องติดตามข่าวสารทางปัญญาให้กับตัวเองตลอดเวลา นั่นคือต้องมีความรู้ และต้องแสวงหาความรู้ให้เท่าทันเทคนิคกลโกง การทุจริตคอร์รัปชันด้วยวิธีการต่างๆ
3. ต้องสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบต่างๆ
4. การเฝ้าระวังพื้นที่ที่เห็นว่าสุ่มเสี่ยงต่อการแสวงหาผลประโยชน์
5. ดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อรณรงค์ต่อต้านการทุจริตอย่างต่อเนื่องในชุมชน หมู่บ้านตำบล และในทุกภาคส่วนของสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานศึกษาทุกระดับ
6. ส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้าไปมีบทบาทในการป้องกันการทุจริตการเลือกตั้งทุกระดับ ไม่ว่าจะในระดับชาติหรือในระดับท้องถิ่นเพื่อการคัดกรองคนดี มีความรู้ความสามารถ มีคุณธรรมเข้ามาบริหารประเทศ
7. ส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้าไปมีบทบาทในการป้องกันการทุจริตการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการส่งเสริมให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าร่วมประชุมกำหนดนโยบายการบริการสาธารณะให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน
8. จัดให้มีการแลกเปลี่ยนและรับฟังความคิดเห็นและรับฟังข้อเสนอแนะของสาธารณะชน เพื่อนำมาแก้ไขปรับปรุงการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
9. จัดให้มีกิจกรรมเผยแพร่ชื่อเสียงเกียรติคุณยกย่องให้กำลังใจและช่วยกันรณรงค์ปกป้องคนที่ทำความดี มีความซื่อสัตย์สุจริต มีคุณธรรมเพื่อให้เป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม
10. หามาตรการรองรับการทำงานและคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ ภาคประชาชน และเครือข่าย
11. ให้มีการประชาสัมพันธ์ผลงานของภาคประชาชนอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ประชาชนได้ทราบและรณรงค์ให้ประชาชนเข้าร่วมกันเป็นเครือข่าย

นอกจากนี้ควรศึกษาทำความเข้าใจรูปแบบของการใช้อำนาจทางการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนความสัมพันธ์กันระหว่างระบบการปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับระบบการปกครองของประเทศว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างไร อะไรคือสิ่งที่รัฐบาลกลางควรทำ อะไรคือสิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดทำเองได้ รวมถึงการควบคุมหรือกำกับดูแลระบบการปกครองท้องถิ่นในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของระบบการปกครองของประเทศ มิใช่รัฐอิสระซึ่งสามารถดำเนินการใดก็ได้โดยปราศจากขอบเขตในการศึกษาการปกครองท้องถิ่นนั้น

ประชัน คະเนวัน (2553, หน้า 76-80) ได้กล่าวถึงปัญหาของการปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ในอีกหลายประการ ดังนี้

1. ปัญหาด้านโครงสร้างท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบไม่สอดคล้องกัน ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเทศบาล ซึ่งทำให้การฝึกฝนเรียนรู้การปฏิบัติงาน การตรวจสอบตามหลักการถ่วงดุลอำนาจ การโต้เถียงการเมืองของท้องถิ่นในระดับสูงขึ้น จึงเป็นเรื่องของคุณสมบัติเฉพาะตัวมากกว่าหลักการทั่วไป และขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

2. อำนาจหน้าที่ส่วนใหญ่จึงตกเป็นของรัฐทั้งหมด ไม่ว่าจะดำเนินการในรูปแบบกระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรอื่นของรัฐ เช่น รัฐบาลลงไปขุดบ่อน้ำ ทำถนนลาดยาง ทำสะพาน ดูแลท่าคลอง ขุดห้วยหนอง รักษาพยาบาล เป็นต้น ทั้งๆ ที่อำนาจหน้าที่เหล่านั้น ควรเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนรัฐบาลก็ควรดูแลในเรื่องใหญ่ๆ เช่น การป้องกันประเทศ เงินตรา การต่างประเทศ เศรษฐกิจระดับมหภาค เป็นต้น กล่าวโดยสรุป ท้องถิ่นมีอำนาจน้อยมาก ในขณะที่รัฐบาลมีอำนาจมากเกินไป

3. การคลังจะครอบคลุมทั้งรายได้ รายจ่าย และเงินกู้ แต่ที่เป็นปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย คือ รายได้ไม่เพียงพอที่จะปฏิบัติงานตามหน้าที่ ดังนั้น การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย จึงต้องอาศัยเงินทุนจากรัฐบาล ปัญหาการคลังท้องถิ่น มีดังนี้

3.1 การพึ่งงบประมาณจากส่วนกลางทำให้ส่วนกลางมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ให้ท้องถิ่นทำตามนโยบายที่กำหนดมาในระดับชาติแทนที่จะเป็นความคิดริเริ่มและความต้องการของท้องถิ่นเอง

3.2 แหล่งรายรับประจำยังไม่ได้สัดส่วนกับหน้าที่ที่ควรกระทำ รายได้ที่มีอยู่ไม่สามารถ สร้างความเจริญหรือพัฒนาได้เต็มที่ งาน/โครงการสำคัญบางอย่างต้องรองบประมาณอื่นสนับสนุน เมื่อหน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่มีรายได้คงที่ จะสร้างผลงานให้เป็นที่ศรัทธาได้ผล ที่ตามมาคือ ขาดความร่วมมือจากประชาชน

3.3 การปรับปรุงแก้ไขอัตราภาษีและค่าธรรมเนียม หรือการริเริ่มการเก็บภาษีชนิดใหม่ ที่เป็นไปอย่างล่าช้า และกระบวนการในการจัดเก็บภาษียังมีข้อบกพร่อง ขาดแคลนเจ้าหน้าที่ และอุปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพ

3.4 รายได้สำคัญของคลังท้องถิ่น คือ ภาษีอากร แต่ภาษีอากรเป็นรายได้ที่สำคัญทั้ง ของรัฐบาล และท้องถิ่น ภาษีที่เก็บได้ในภูมิภาคและท้องถิ่นต่างๆ ที่มีการกำหนดอัตราส่วนไว้แน่นอนแล้ว และในทางปฏิบัตินั้น เป็นไปด้วยความล่าช้า ซึ่งรวมไปถึงการให้เงินอุดหนุน

4. การบริหารงานบุคคล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมี 4 รูปแบบ คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยมีพนักงานและข้าราชการส่วนท้องถิ่นประมาณ 70,000 คน ในการบริหารงานบุคคลดังกล่าว จะใช้ระบบแยกการดูแลออกจากกัน คือ คณะกรรมการส่วนจังหวัด (ก.จ.) ดูแลพนักงานเทศบาล พนักงานเมืองพัทยา และพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) ดูแลข้าราชการกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ระบบการบริหารงานบุคคลดังกล่าว ไม่ตัดเทียมข้าราชการพลเรือนในส่วนกลาง



และส่วนภูมิภาค ความไม่มั่นคงในอาชีพ ของเจ้าหน้าที่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น จึงไม่สามารถดึงดูดคนที่มีความรู้ความสามารถให้เข้ามาทำงานได้ดี เท่าเทียมกับข้าราชการพลเรือน

5. การกำกับดูแลประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย จึงไม่มีความเป็นอิสระอย่างมลรัฐแต่ประการใด แต่ต้องการปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ “การกำกับดูแล” ไม่ใช่ “การบังคับบัญชา” รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมการปกครอง ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ นายอำเภอจึงไม่ใช่ผู้บังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การตัดสินใจ ความคิดสร้างสรรค์ ความหลากหลาย ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่มี

6. การมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยมาก มีการใช้สิทธิในการเลือกตั้ง ไม่มีส่วนร่วมอย่างอื่นเลย เช่น การตรวจสอบ การติดตาม การรับแจ้งข่าวสาร เป็นต้น

7. ทศศคติของประชาชนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอดีต ประชาชนไม่ค่อยให้ความสนใจการเมืองท้องถิ่นมากนัก เพราะบุคลากรในองค์กรไม่ค่อยได้รับการยกย่องเหมือนหน่วยราชการอื่นๆ มิได้แสดงบทบาทหน้าที่ของประชาชนให้ประชาชนได้เห็นว่าเป็นผู้รับผิดชอบดูแลการปกครองในเขตพื้นที่นั้นๆ จึงทำให้ประชาชนขาดความสนใจ แม้แต่การตรวจสอบจึงไม่มี ตลอดถึงงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนก็ไม่ได้รับรู้ จึงทำให้ประชาชนส่วนใหญ่มองข้ามความสำคัญ ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากปัญหาของการปกครองท้องถิ่นที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า ปัญหามีหลายด้าน แต่อย่างไรก็ตามก็มีผลดีมากกว่าผลเสีย เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่น จะมุ่งให้ประชาชนในท้องถิ่น เกิดความรู้ทางการเมือง สร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง เป็นการกระจายอำนาจการปกครองจากรัฐบาลกลางมาให้คนในระดับท้องถิ่นดูแลปกครองกันเอง ทั้งนี้ ก็เพื่อท้องถิ่นเกิดการพัฒนา และการใช้ทรัพยากรของตนเองที่มีอยู่อย่างคุ้มค่าและตอบสนองความต้องการของตนเองได้ดีที่สุด ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเองโดยอิสระพอสมควรภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย

### รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 กฎหมายหลักที่กำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน ได้กำหนดการจัดระเบียบบริหารราชการปกครองท้องถิ่นที่เห็นสมควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ดังนี้

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547, หน้า 41) ได้กำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยไว้ ดังนี้

1. รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่มีพื้นที่ครอบคลุมเทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบลในแต่ละจังหวัด โดยองค์กรบริหารส่วนจังหวัดนี้จะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประสานงาน ให้ความร่วมมือและสนับสนุนหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ตลอดทั้งดำเนินการในกิจการที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถทำได้ เพราะกิจการดังกล่าวเป็นกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่กว้าง เป็นกิจการที่ต้องการความเป็นเอกภาพและเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องความสามารถของหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กจะกระทำไม่ได้ ในส่วนของเทศบาลและองค์กรบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ก็มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะต่างๆ ภายใต้ขอบเขตรับผิดชอบของตนเอง

2. รูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยาซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้บัญญัติให้กรุงเทพมหานครมี

ฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับองค์กรปกครองส่วนจังหวัดรวมกับเทศบาล ในขณะที่เมืองพัทยาในฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมีพื้นที่อยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนตำบล ส่วนโครงสร้างการจัดชั้นภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ได้มีความพยายามที่จะจัดชั้นให้เป็นระบบ 2 ชั้น (Two Tier) กล่าวคือ การทำให้องค์กรปกครองส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Upper Tier) จัดทำภารกิจในโครงการขนาดใหญ่ครอบคลุมทั้งจังหวัดและภารกิจที่ขนาดกลางทำไม่ได้ กับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในระดับล่าง (Lower Tier) ได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จัดทำภารกิจให้บริการสาธารณะภายในพื้นที่ของตนเอง

โกวิทพวงงาม (2550 , หน้า 17-18) กล่าวว่า สำหรับการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน มี 2 รูปแบบด้วยกันคือ

1. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นทั่วไป ได้แก่

1.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1.2 เทศบาล มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี

1.3 องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

2. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีฐานะเป็นทบวงการเมือง และนิติบุคคลโดยประเทศไทยมีอยู่ 2 แห่ง คือ

2.1 กรุงเทพมหานคร มีโครงสร้างการบริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานคร และสภาเขต

2.2 เมืองพัทยา มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเมืองพัทยา นายกเมืองพัทยา

การปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันมีหลายรูปแบบแตกต่างกันออกไปตามความเหมาะสมกับสภาพของแต่ละท้องถิ่น โดยในสภาวะการณ์ที่เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจสังคม การเมือง ได้ทำให้ประชาชนมีการตื่นตัว และความรู้ความเข้าใจในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการรับรู้ข่าวสารและการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ ประกอบกับการพัฒนาของประเทศได้ทำให้เกิดท้องถิ่นมีความเจริญขึ้นเป็นลำดับ จึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องปรับปรุงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองให้มากที่สุด อันเป็นเป้าหมายสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครอง แต่ทั้งนี้การที่เปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใดก็ตาม จำเป็นต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ตลอดจนขีดความสามารถทางการบริหารบุคคล การเงิน และการคลังของท้องถิ่นเหล่านั้นประกอบกันด้วย

### **โครงสร้างและบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

จากรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบนั้น คณะผู้วิจัยได้นำโครงสร้างและบทบาทหน้าที่แต่ละแห่งมากล่าวตามลำดับ ดังนี้

#### **1.เทศบาล**

เทศบาลถือว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและใช้ในการบริหารเมืองหลัก ซึ่งหลายประเทศประสบความสำเร็จในการใช้ “เทศบาล” เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการ

ปกครองประเทศโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย สำหรับสังคมไทยเทศบาลเป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตชุมชนเมืองที่เข้ามาตั้งแต่ พ.ศ.2476 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งมีบริบทโดยสังเขปดังนี้

### 1.1 โครงสร้างของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาล และคณะผู้บริหาร

สำหรับการปฏิบัติงานในหน้าที่ประจำในเทศบาล จะมีโครงสร้างทางเจ้าหน้าที่อีกส่วนหนึ่ง เรียกว่า พนักงานเทศบาล

1. สภาเทศบาล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งคอยควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารอันเป็นวิถีทางแห่งการถ่วงดุลอำนาจ กำหนดให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และสมาชิกสภาเทศบาลนี้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี (ปัจจุบันมีการแก้ไขอยู่ในวาระคราวละ 4 ปี) ทั้งนี้ จำนวนสมาชิกสภาเทศบาล จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับประเภท ดังนี้

1.1 สภาเทศบาลตำบล มีสมาชิกทั้งหมด 12 คน

1.2 สภาเทศบาลเมืองมีสมาชิกทั้งหมด 18 คน

1.3 สภาเทศบาลนคร มีสมาชิกทั้งหมด 24 คน

สภาเทศบาลนั้นมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่งโดยให้ผู้ว่าราชการแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาลครั้งแรกภายใน 90 วัน นับแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเสร็จสิ้นแล้ว ให้สมาชิกสภาเทศบาลประชุมเลือกกันเองจากสมาชิกด้วยกัน จะเลือกบุคคลอื่นนอกจากสมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้ ประธานสภาทำหน้าที่ดำเนินการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ การประชุมเทศบาลควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการความสงบ และเป็นตัวแทนสภาในกิจการภายนอก

#### 2. คณะผู้บริหาร

ฝ่ายบริหารกิจกรรมของเทศบาล ได้แก่ คณะผู้บริหาร ซึ่งอำนาจในการบริหารงานอยู่ที่คณะผู้บริหาร โดยนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ส่วนรองนายกมาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรีผู้ที่มีใช้สมาชิกสภาารวมเรียกว่าคณะผู้บริหาร ซึ่งประกอบด้วยนายกเทศมนตรี และรองนายกอีก 2-4 คน ตามฐานะเทศบาลกล่าวคือ

2.1 กรณีที่เป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล ให้มีรองนายกได้ 2 คน ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็นคณะผู้บริหารแล้ว มีจำนวน 3 คน

2.2 กรณีที่เป็นเทศบาลนคร ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ 4 คน ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็นคณะผู้บริหารแล้วมีจำนวน 5 คน สำหรับเทศบาลเมืองที่มีรายได้จากการจัดเก็บปีละ 20 ล้านบาทขึ้นไป ให้มีรองนายกเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน

#### 3. พนักงานเทศบาล

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจประจำสำนักงานหรืออาจจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิด เพราะหน้าที่ของเทศบาลนั้นต้องติดต่อและให้บริการแก่ประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย ทั้งในเรื่องงานการทะเบียน การสาธารณสุข โภชนา การศึกษา การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งนับว่าเป็นภาระหน้าที่ที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมาก ซึ่งต่างกับคณะเทศมนตรีที่ว่าคณะเทศมนตรีรับผิดชอบและภารกิจในลักษณะของการ “ทำอะไร” ส่วนราชการ “ทำอย่างไร” ก็จะเป็นหน้าที่ของพนักงานเทศมนตรี โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ

พนักงานเทศบาลจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับปริมาณและคุณภาพของงาน ส่วนการบรรจุแต่งตั้ง การให้ความดีความชอบ ตลอดจนการออกจากตำแหน่งเป็นไปตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ.2519 เป็นสำคัญ

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ประจำ มีการแบ่งหน่วยงานของเทศบาลออกเป็น 6 ส่วน (ระบียบคณะกรรมการพนักงานเทศบาล(ก.ท.) ว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการบริหารของเทศบาล การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของพนักงานเทศบาล พ.ศ.2529) เพื่อที่จะให้บริการแก่ประชาชนได้ดังนี้

1. สำนักปลัดเทศบาลมีหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผนและนโยบายของเทศบาล ทั้งมีหน้าที่เป็นเลขานุการของสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการงานประชาสัมพันธ์งานนิติกรงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานทะเบียน ตลอดจนงานอื่นๆ ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ เช่น สถานธนาบาลของเทศบาล (โรงรับจำนำ)

2. ส่วนคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชีการจัดเก็บภาษีต่างๆ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ฯลฯ งานจัดทำงบประมาณงานผลประโยชน์ของเทศบาลควบคุมดูแลพัสดุและทรัพย์สินของเทศบาล ตลอดจนงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงินพุงนี้ได้กำหนดไว้เป็นงานของส่วนใดตามที่ได้รับมอบหมาย

3. ส่วนสาธารณสุขมีหน้าที่แนะนำช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของประชาชนการป้องกันและระงับโรค การสุขาภิบาลการรักษาความสะอาดการสัตว์แพทย์ตลาดสาธารณะสุสานและฌาปนสถานสาธารณะ ตลอดจนควบคุมการประกอบอาชีพที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชนเช่นการแต่งผมการจำหน่ายอาหารเป็นต้น ซึ่งรวมเรียกว่าการประกอบการค้าอันอาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนรวมทั้งงานสาธารณสุขอื่นๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายหรืองานที่ได้รับมอบหมาย เทศบาลแห่งที่มีรายได้เพียงพอก็จัดตั้งโรงพยาบาลขึ้นเองเช่นโรงพยาบาลของเทศบาลนครเชียงใหม่นอกจากนี้แล้วเทศบาลเล็กๆ ก็จัดให้มีสถานีอนามัยศูนย์บริการสาธารณสุข

4. ส่วนช่างมีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการโยธา งานบำรุงรักษาทางบกทางระบายน้ำสวนสาธารณะ งานสำเร็จและแบบแผนงานสถาปัตยกรรมและผังเมืองและงาน สาธารณูปโภคงานควบคุมการก่อสร้างอาคาร เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองงานเกี่ยวกับไฟฟ้าหรืองานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

5. ส่วนการประปามีหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการให้บริการและจำหน่ายน้ำสะอาดตลอดจนจัดเก็บผลประโยชน์ไปในการนี้

6. ส่วนการศึกษามีหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านการศึกษาระดับประถมศึกษาของเทศบาลงานด้านการสอนการนิเทศการศึกษาและสวัสดิการสังคมและนันทนาการตลอดจนปฏิบัติงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

## 1.2 บทบาทหน้าที่ของเทศบาล

### ตาราง 2.2 บทบาทหน้าที่ของเทศบาล

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1.รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตามข้อ 1-7 และมีหน้าที่เพิ่มอีก	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลเมืองตามข้อ 1-12 และมีหน้าที่

<p>2.ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ</p> <p>3.รักษาความสะอาดของถนนหรือ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล</p> <p>4.ป้องกันและระงับโรคติดต่อ</p> <p>5.ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง</p> <p>6.ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม</p> <p>7.หน้าที่อื่นๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย หรือ กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล</p>	<p>ดังนี้</p> <p>1.ให้มีความสะอาดหรือการประปา</p> <p>2.ให้มีโรงฆ่าสัตว์</p> <p>3.ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษา</p> <p>4.ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ</p> <p>5.ให้มีและบำรุงส่วนสาธารณะ</p> <p>6.ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น</p> <p>7.ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น</p>	<p>เพิ่มอีก ดังนี้</p> <p>1.ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดา</p> <p>2.กิจการอย่างอื่น ซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข</p>
---	---	---

## 2. องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเรียกชื่อย่อว่า “อบจ.” ซึ่งในปัจจุบัน อบจ. ถือเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยรูปแบบหนึ่ง ที่มีความเป็นมาและมีวิวัฒนาการปรับปรุงแก้ไขตลอดมาตามลำดับ ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2542, หน้า 141 – 142) ได้กล่าวถึงโครงสร้างของ อบจ. ตาม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2552 ดังนี้

2.1 โครงสร้างและองค์ประกอบของ อบจ. ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฝ่ายนิติบัญญัติ) และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฝ่ายบริหาร)

### 2.1.1 สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในจังหวัดหนึ่งให้มีสภาจังหวัดอันประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด

สำหรับจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดให้ถือเกณฑ์ตามจำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศในที่สุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง ดังนี้

- ก. จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน 500,000คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 24 คน
- ข. จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 500,000 คน แต่ไม่เกิน 1,500,000 คน มีสมาชิกได้ 30 คน
- ค. จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,000,000 คน แต่ไม่เกิน 2,000,000 คน มีสมาชิกได้ 36 คน
- ง. จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,500,000 คน แต่ไม่เกิน 2,000,000 คน มีสมาชิก

ได้ 42 คน

จ. จังหวัดใดมีราษฎรเกิน 2,000,000 คนขึ้นไป มีสมาชิกได้ 48 คน

สมาชิกสภาจังหวัดอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี

ให้สภาจังหวัดเลือกตั้งสมาชิกสภาเป็นประธานสภา 1 คน และเป็นรองประธานสภา 2 คน

#### 2.1.2 นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากเลือกตั้งของประชาชน 1 คน มีอำนาจแต่งตั้งรองนายก อบจ. ตามกฎหมายกำหนด

ก. ในกรณีมีสมาชิก 48 คน ให้มีรองนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดได้ 4 คน

ข. ในกรณีมีสมาชิก 36-42 คน ให้มีรองนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดได้ 3 คน

ค. ในกรณีมีสมาชิก 24-30 คน ให้มีรองนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดได้ 2 คน

#### 2.1.3 ข้าราชการส่วนจังหวัด

สำหรับเจ้าหน้าที่อื่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นได้แก่ ข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งรับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข้าราชการส่วนจังหวัดมีนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและมีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารองจากนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด

การบริหารงาน จะแบ่งออกเป็นส่วนต่างๆ ได้แก่ ส่วนอำนวยการดูแลกิจการทั่วไปของ อบจ. ส่วนแผนและงบประมาณรับผิดชอบเรื่องแผนและงบประมาณของ อบจ. ส่วนโยธารับผิดชอบทางด้านงานช่างและการก่อสร้างโครงการสาธารณูปโภค ส่วนการคลังดูแลด้านการเงินการคลังและการเบิกจ่ายเงิน ส่วนกิจการสภา อบจ. รับผิดชอบงานของสภา อบจ.

### 2.2 บทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2459 มาตรา 31 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดภายในเขตจังหวัดซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และหน่วยกาปกครองท้องถิ่นรูปอื่น ดังต่อไปนี้

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
2. การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนาและการส่งเสริมวัฒนธรรม
3. กสาธารณสุขการ
4. การป้องกันโรค การบำบัดโรค และการจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล
5. การจัดให้มีการบำรุงทางน้ำและทางบก
6. การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
7. การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และสาธารณะ
8. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
9. การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
10. การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์
11. การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
12. การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
13. การจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน
14. การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์

ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร

15. การบำรุงและการส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
16. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น
17. การจัดการคุ้มครองดูแล และหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด
18. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
19. การพาณิชย์
20. กิจการอื่นๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น หรือกิจการอื่น ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการส่วนจังหวัด

### 3. องค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

กรมการปกครอง (2543, หน้า 7) กล่าวว่าโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

#### 3.1 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.1.1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ 6 คน และในกรณีมีเพียง 2 หมู่บ้าน หมู่บ้านให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้หมู่บ้านละ 3 คน สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ตลอดจนควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบลและกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ

3.1.2. ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขาฯ มีหน้าที่บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบาย ข้อบัญญัติ และแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล รับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปีและปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ

#### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากนี้ไปคณะผู้วิจัยจะได้นำงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามที่ผู้วิจัยได้ทำการวิจัยกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ และในช่วงระยะเวลาที่ต่างกันมาไว้ดังนี้

ถนัด เดชทรัพย์ (2550) ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลไทยชนะเลิศ อำเภอรุ่งเสถียร จังหวัดสุโขทัย ตามหลักธรรมาภิบาล พบว่า

1. การบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลไทยชนะเลิศ อำเภอรุ่งเสถียร จังหวัดสุโขทัย ตามหลักธรรมาภิบาล อยู่ในระดับมากทุกด้าน โดยเรียงลำดับตามค่าเฉลี่ยดังนี้ คือ หลัก นิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักความมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า



2. ปัญหาของการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลไทยชนะศึก อำเภอฟุ่่งเสลี่ยม จังหวัดสุโขทัย ตามหลักธรรมาภิบาล เรียงลำดับจากมากไปหาน้อย 3 ลำดับ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลไทยชนะศึกยังคงดูแลประชาชนไม่ทั่วถึง 100% รองลงมาคือ ประชาชนส่วนใหญ่ขาดความรู้เรื่องหลักธรรมาภิบาลอย่างลึกซึ้ง และกฎระเบียบ ข้อบังคับยังไม่เปิดกว้างให้ผู้บริหาร ทำให้การบริหารงานได้ไม่เต็มที่

3. ข้อเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลไทยชนะศึก อำเภอฟุ่่งเสลี่ยม จังหวัดสุโขทัย ตามหลักธรรมาภิบาล เรียงลำดับจากมากไปน้อย 3 ลำดับ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลไทยชนะศึกควรนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาบริหารองค์การ รองลงมาคือ การจัดสรรงบประมาณ ควรคำนึงถึงผลที่เกิดประโยชน์กับประชาชนให้มากและผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลไทยชนะศึกควรลงพื้นที่เพื่อให้คำชี้แนะและส่งเสริมความรู้ให้แก่ประชาชนเพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลยิ่งขึ้น

สุทธิรัตน์ จรรย์โกมล (2550) ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี ขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งนาเลา อำเภอกอนสาร จังหวัดชัยภูมิ โดยมี วัตถุประสงค์ เพื่อการประเมินผลการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ใน 6 หลัก ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่าขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งนาเลา อำเภอกอนสาร จังหวัด ชัยภูมิ เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งนาเลา ที่มีเพศ และอายุแตกต่างกัน เกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งนาเลา อำเภอกอนสาร จังหวัดชัยภูมิ และเพื่อศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งนาเลา อำเภอกอนสาร จังหวัดชัยภูมิ พบว่า การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งนาเลา ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยรอบและเป็นรายด้าน 5 ด้าน คือ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า อยู่ในระดับปานกลาง แต่ในด้านหลักคุณธรรม อยู่ในระดับมาก 2. ประชากรมีความคิดเห็นด้วยเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี เป็นรายข้ออยู่ในระดับมาก และมีค่าเฉลี่ยมากสุดในแต่ละด้าน ดังนี้ การกำหนด นโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นที่ยอมรับจากประชาชน มีความเที่ยงธรรมใน การเลือกตั้ง สรรหาบุคคลเข้ามาปฏิบัติงานด้านการเมือง มีการจัดช่องทางในการรับเรื่องร้องเรียน จากประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล และการจัดกิจกรรมในการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงาน มีการอภิปรายถึงปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ และมีการส่งเสริมให้ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลใช้ทรัพยากรของหน่วยงานอย่างประหยัด 3. ประชาชนที่มี รายได้และอายุต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งนาเลา โดยรวมและรายด้านทุกด้านไม่แตกต่างกัน

ปิยวัฒน์, พระ (จักรแต) (2554) ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองแพร่ จังหวัดแพร่ พบว่า

1. ความคิดเห็นของบุคลากรและประชาชนที่มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ของเทศบาลเมืองแพร่ จังหวัดแพร่ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า บุคลากรมีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนประชาชน พบว่า ประชาชน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองแพร่ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักความคุ้มค่า ประชาชนมีความคิดเห็นโดยรวมอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน

2. การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองแพร่ จังหวัดแพร่ พบว่า บุคลากรและประชาชน มีความคิดเห็นว่าการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองแพร่ โดยภาพรวมแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 เมื่อพิจารณาตามหลักธรรมาภิบาล พบว่า หลักความรับผิดชอบมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน, หลักคุณธรรมและหลักความโปร่งใสมีความคิดเห็นแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ส่วนหลักนิติธรรม, หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า พบว่าบุคลากรและประชาชนมีความคิดเห็น แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01

3. ปัญหาและแนวทางในการพัฒนาเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองแพร่ บุคลากรผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองแพร่ ซึ่งได้ตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับตัวผู้บริหารและคณะผู้บริหารมากกว่าองค์กรและมีผลในภาพรวมทั้ง 6 หลักอยู่ในระดับความแตกต่างเป็นส่วนใหญ่ หากแต่ยังคงมีบุคลากรและประชาชนเป็นบางส่วนที่ยังมีความคิดเห็นว่า ผู้บริหารมีความไม่เป็นกลางทางด้าน การบังคับบัญชา ด้านการประเมินผลการปฏิบัติงาน การสนับสนุนผู้ใต้บังคับบัญชาให้ได้เลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง รวมทั้งการไม่ค่อยยอมรับฟังความคิดเห็นของพนักงานชั้นล่าง อุปสรรคในการทำงานที่ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน การจัด บุคลากรได้ไม่ค่อยเหมาะสมกับงาน หรือการจัดให้ทำงานมากซับซ้อนจนเกินไปจนทำให้งานที่ทำนั้นเกิดความล่าช้าและผิดพลาดได้ง่าย

สุพจน์ เจริญขำ (2554) ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลปางมะค่า อำเภอลำปางบุรี จังหวัดกำแพงเพชร พบว่า

1. ประชาชนมีทัศนคติต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหาร ส่วนตำบลปางมะค่า อำเภอลำปางบุรี จังหวัดกำแพงเพชร โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณารายด้านพบว่าอยู่ในระดับมากทุกด้าน อาทิ ดานหลักนิติธรรม ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก ดานหลักคุณธรรม ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก ดานหลักความโปร่งใส ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก ดานหลักการมีส่วนร่วม ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก ดานหลักความรับผิดชอบ ในภาพรวมอยู่ในระดับมากและดานหลักความคุ้มค่า ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก

2. ผลเปรียบเทียบทัศนคติของประชาชนต่อการบริหารงานของตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบลปางมะค่า อำเภอลำปางบุรี จังหวัดกำแพงเพชร พบว่า ประชาชนที่มีเพศต่างกัน อายุต่างกันและระดับการศึกษาต่างกัน มีทัศนคติโดยภาพรวมไม่แตกต่างกัน จึงปฏิเสธสมมติฐานการวิจัย แต่ในส่วน ของประชาชนที่มีประสบการณ์ทำงานที่แตกต่างกัน มีทัศนคติต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทาง สถิติที่ระดับ 0.01 จึงยอมรับสมมติฐานการวิจัย (Sig = 0.00)

แนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลประยุกต์ไปใช้ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลปางมะค่า อำเภอลำปางบุรี จังหวัดกำแพงเพชร เพื่อพัฒนาการบริหารงานให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ด้านหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า คือ บุคลากรในองค์กร โดยเฉพาะผู้บริหารต้องมีความรอบรู้ข้อกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ รวมทั้ง การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง การปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ต้องมีความซื่อสัตย์ สุจริต ยึดหลักความถูกต้องเป็นธรรมกับทุกฝ่ายและมีความเสมอภาค เปิดโอกาสให้ประชาชนตรวจสอบกิจการภายในองค์กร และเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างตรงไปตรงมา เปิดโอกาสให้ ประชาชนรับรู้เพื่อเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญและการมีส่วนร่วมทุกมิติ มีการกำหนดเป้าหมายและมาตรฐานโดยวางกรอบความรับผิดชอบขององค์กรให้มีขอบเขตที่ชัดเจนครอบคลุมทั้งระบบงานบริหารงานในองค์กรให้เกิดความคุ้มค่า

สุรเมธ ทองด้วง (2555) ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง อำเภอโพธิ์ทอง จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า

1. บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง อำเภอโพธิ์ทอง จังหวัดร้อยเอ็ด มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน มีความเห็นอยู่ในระดับมากเพียงหนึ่งด้าน คือ หลักนิติธรรม อยู่ในระดับปานกลางห้าด้านลำดับลำดับตามค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ ด้านความคุ้มค่า ด้านคุณธรรม ด้านความโปร่งใส ด้านการมีส่วนร่วมและด้านความรับผิดชอบ

2. ผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่า บุคลากรที่มีอายุและระดับการศึกษาต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล โดยรวมไม่แตกต่างกัน แต่บุคลากรที่มีเพศและตำแหน่งต่างกัน มีความเห็นโดยรวมแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

3. บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง อำเภอโพธิ์ทอง จังหวัดร้อยเอ็ด ได้เสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลโดยรวม ลำดับตามความถี่จากมากไปหาน้อยสามลำดับ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลควรมีการชี้แจงรายละเอียดในการดำเนินงานตามโครงการและการจัดซื้อจัดจ้างที่เหมาะสมและเป็นจริง รองลงมา คือ องค์การบริหารส่วนตำบลควรรายงานผลดำเนินการเกี่ยวกับข้อร้องเรียนของประชาชนที่ได้รับทราบ แล้วแจ้งผลการพิจารณาที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้ทราบโดยเร็วและองค์การบริหารส่วนตำบลควรมีการประชาสัมพันธ์รายรับ-รายจ่าย และโครงการจัดซื้อจัดจ้างให้ประชาชนได้รับทราบเพื่อความโปร่งใสมากขึ้นและสม่ำเสมอทุกโครงการ

สุรินทร์ธร ศิธรกุล (2556) ได้ศึกษาเรื่อง ผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง รูปแบบของการวิจัย ครั้งนี้เป็นการ วิจัยแบบผสมวิธี (Mixed Method Research) กล่าวคือใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ(Qualitative Research) และเชิงปริมาณ (Quatitative Research) ผลการวิจัย พบว่า ระดับความคิดเห็นของพนักงานและประชาชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อการบริหารตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยรวม อยู่ในระดับมาก ด้านที่มีการดำเนินงานตาม หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มากที่สุด คือด้านหลักนิติธรรม รองลงมาหลักคุณธรรม น้อยที่สุดคือ หลักความคุ้มค่า ส่วนความคิดเห็นของประชาชน ในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือต่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี โดยรวมอยู่ในระดับมาก ด้านที่มีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานตามหลักการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี มากที่สุดคือด้านหลักนิติธรรม รองลงมา หลักคุณธรรม ค่าเฉลี่ยน้อย ที่สุดคือด้านหลักการมีส่วนร่วม ซึ่งอภิปรายผลแต่ละด้านดังนี้

2.1 หลักนิติธรรม พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลสอดคล้องกันทุกข้อ โดยมีความคิดเห็นในระดับมากที่สุด คือ ในการบริหารงาน มีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจนและสามารถตรวจสอบได้ ทั้งนี้เนื่องจาก องค์การบริหารส่วนตำบลต้องบริหารงานให้สอดคล้องกับนโยบายจากส่วนกลาง ต้องปฏิบัติตามโครงสร้าง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภา และองค์การบริหารส่วนตำบล นายองค์กรการบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่กำหนดนโยบายที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย และทำหน้าที่ในการบริหารราชการให้เป็นไปตามแผนพัฒนาองค์กรการบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล ดังนั้น นายองค์กรการบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลตำบล สามารถวางแผนและกำหนดนโยบายในการบริหาร ด้วยปฏิบัติตามข้อบังคับและกฎหมาย โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของท้องถิ่นและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเห็นด้วยในระดับมาก ทั้ง 5 รายการดังนี้ การใช้กฎระเบียบต่างๆ มีความเป็นธรรมและ เท่าเทียมกันโดยไม่แบ่งแยกการใช้สำหรับระดับบริหาร พนักงานหรือลูกจ้าง การกำหนดกฎระเบียบหรือ ข้อบังคับ

ควรคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มากกว่าประโยชน์ขององค์กร มีการปรับปรุงระเบียบ ข้อบังคับให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอและมีการทำประชาพิจารณ์หรือเปิดโอกาสให้ ประชาชนได้ แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อบังคับต่างๆ ที่มีผลบังคับใช้กับชุมชน

2.2 หลักคุณธรรม พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีความคิดเห็น เกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี ด้านหลักคุณธรรม อยู่ในระดับมากที่สุดคล้อย กันทุกรายการ โดยมีความคิดเห็นในระดับมากที่สุดคือการประเมินผลการปฏิบัติงานหรือการ พิจารณาความดี ความชอบ ควรเป็นหลักเกณฑ์การประเมินจากผลงานที่ชัดเจนและเป็นระบบ โดยไม่ใช้ระบบอาวุโส และองค์กร ไม่มีระบบพรรคพวกและเส้นสายที่ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ถึงแม้ว่าจะทำให้งานที่ รับผิดชอบเสร็จเร็วขึ้น

2.3 หลักความโปร่งใส พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีความ คิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีด้านหลักความโปร่งใส อยู่ในระดับมาก สอดคล้องกันทุกรายการ โดยมีความคิดเห็นในระดับมากที่สุดคือเจ้าหน้าที่ในระดับต่างๆ ขององค์กรมีการ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ ตรงไปตรงมา และไม่มีการขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ ส่วนร่วมมีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงานขององค์กรให้ประชาชนได้รับทราบโดยผ่านสื่อต่างๆ นั้นควรทำเป็นประจำอย่างต่อเนื่อง องค์กรแสดงขั้นตอนและกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติงาน ณ พื้นที่ ให้บริการ เพื่อให้ประชาชนหรือผู้มาติดต่อทราบ

2.4 หลักการมีส่วนร่วม พนักงานองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีความ คิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ด้านหลักการมีส่วนร่วม อยู่ในระดับมาก สอดคล้องกันทุกรายการ โดยมีความคิดเห็นในระดับมากที่สุดคือมีการจัดเวทีประชาคมในการรับฟังปัญหา และความต้องการของประชาชนมีการกระจายอำนาจ การบริหารจัดการสู่บุคลากรตามหน้าที่ที่ได้รับ มอบหมาย จะทำให้สามารถปฏิบัติภารกิจตามบทบาทหน้าที่ได้อย่างมีส่วนร่วม องค์กรควรเปิดโอกาสให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย แผนงาน และการดำเนินงานในด้านต่างๆ รวมถึงการทำ ประชาพิจารณ์ ให้ความรู้ความเข้าใจและข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง เพียงพอแก่ประชาชนจะทำให้การมีส่วน ร่วมมีคุณภาพมากขึ้น

2.5 หลักความรับผิดชอบ พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีความ คิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดีด้านหลักความรับผิดชอบ อยู่ในระดับมาก สอดคล้องกันทุกรายการ โดยมีความคิดเห็นในระดับมากที่สุดคือทำรายงานแสดงผลการดำเนินงาน ผลดี และผลเสียรวมถึงปัญหาและอุปสรรคให้ประชาชน รับทราบ และเรียกดูข้อมูลได้ตลอดเวลา บันทึกข้อ ร้องเรียน/ร้องทุกข์ และมีการรายงานผลการดำเนินการเกี่ยวกับข้อร้องเรียนนั้นให้ประชาชน หรือผู้ร้องเรียน/ ร้องทุกข์ทราบ มีความมุ่งมั่นในการพัฒนา/ปฏิรูปรงานขององค์กรเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ

2.6 ด้านหลักความคุ้มค่าพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีความ คิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ด้านหลักความคุ้มค่า อยู่ในระดับมาก สอดคล้องกันทุกรายการ โดยมีความคิดเห็นในระดับมากที่สุดคือองค์กรมีการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้สั้น หรือเบ็ดเสร็จในขั้นตอนเดียว เพื่อความสะดวกรวดเร็วและประหยัดทรัพยากรและการถ่ายโอนงานหรือยุบ เลิกงานให้หน่วยงานเอกชนรับไปดำเนินการจะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น และประชาชน มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ การวางแผนและติดตามผลแสดงถึงการมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพขององค์กร

ไพฑูรย์, พระ รตนิโก (ศรีวิชา) (2556) ศึกษาเรื่อง การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของ องค์กรบริหารส่วนตำบลบ้านแดง อำเภอพิบูลย์รักษ์ จังหวัดอุดรธานี ผลการวิจัย พบว่าความคิดเห็นของ

ประชาชนต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแดง อำเภอพิบูลย์รักษ์ จังหวัดอุดรธานี ในภาพรวมของทุกด้าน อยู่ในระดับมากสามารถสรุปรายด้านได้ดังนี้

1. หลักนิติธรรม (การบริหารงานตามกฎหมายข้อบังคับต่างๆด้วยความถูกต้องความเที่ยงเพื่อให้เป็นตัวอย่างที่ดีแก่สังคม ผลการวิจัย พบว่าระดับความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแดง อำเภอพิบูลย์รักษ์ จังหวัดอุดรธานี ด้านหลักนิติธรรมโดยรวมมีความคิดเห็น อยู่ในระดับมาก

2. ด้านหลักคุณธรรม (การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรยึดมั่นความถูกต้องตั้งงามสร้าง คุณภาพชีวิต ของคนในสังคมให้ดีขึ้น) ผลการวิจัยพบว่าระดับความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแดง อำเภอพิบูลย์รักษ์ จังหวัดอุดรธานี ด้านหลักคุณธรรมโดยรวมมีความคิดเห็น อยู่ในระดับมาก

3. หลักความโปร่งใส (กระบวนการทำงานและกฎเกณฑ์ต่างๆมีการเปิดเผย ตรงไปตรงมาสามารถ ตรวจสอบได้ผลการวิจัย พบว่าระดับความคิดเห็นต่อการบริหารงานตาม หลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหาร ส่วนตำบลบ้านแดง อำเภอพิบูลย์รักษ์ จังหวัดอุดรธานี ด้านหลักความโปร่งใสโดยรวมมีความคิดเห็นอยู่ในระดับ ปานกลาง

4. หลักการมีส่วนร่วม (การบริหารงานที่เปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมรับรู้การวาง แผนการ ปฏิบัติงานในการทำงานร่วมกัน ผลการวิจัยพบว่า ระดับความคิดเห็นต่อการบริหารงาน ตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแดง อำเภอพิบูลย์รักษ์ จังหวัดอุดรธานี ด้านหลักการมีส่วนร่วมโดยรวมมี ความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก

5. หลักความรับผิดชอบ (การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรและผู้บริหารใส่ใจต่อปัญหา อย่างมีความ รับผิดชอบต่อสังคม) ผลการวิจัยพบว่าระดับความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การ บริหารส่วนตำบลบ้านแดง อำเภอพิบูลย์รักษ์ จังหวัดอุดรธานี ด้านหลักความรับผิดชอบโดยรวมมีความคิดเห็น อยู่ในระดับมาก

6. หลักความคุ้มค่า (การบริหารการใช้ทรัพยากรต่างๆในการดำเนินงานอย่างเหมาะสม) ผลการวิจัยพบว่าระดับความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหาร ส่วนตำบล บ้านแดง อำเภอพิบูลย์รักษ์ จังหวัดอุดรธานี ด้านหลักความคุ้มค่าโดยรวมมีความคิดเห็น อยู่ในระดับมาก

ผลเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การ บริหารส่วนตำบลบ้านแดง จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล พบว่า

1. ความคิดเห็นของประชาชนที่มีเพศต่างกันมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลัก ธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแดง อำเภอพิบูลย์รักษ์ จังหวัด อุดรธานี โดยภาพรวมพบว่าไม่ แตกต่างกัน ซึ่งไม่เป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้

2. ความคิดเห็นของประชาชนที่มีอายุต่างกันมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิ บาลขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแดง อำเภอพิบูลย์รักษ์ จังหวัด อุดรธานี โดยภาพรวมพบว่าไม่แตกต่าง กัน ซึ่งไม่เป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้

3. ความคิดเห็นของประชาชนที่มีระดับการศึกษาต่างกันมี ความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลัก ธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแดง อำเภอพิบูลย์รักษ์ จังหวัด อุดรธานี โดยภาพรวมพบว่าไม่ แตกต่างกัน ซึ่งไม่เป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้

4. ความคิดเห็นของประชาชนที่มีอาชีพต่างกันมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแดง อำเภอพิบูลย์รักษ์ จังหวัด อุตรธานี พบว่าโดยภาพรวมไม่แตกต่างกัน ซึ่งไม่เป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้

จันทร์เพ็ญ ขุนพิลึก (2557) ได้ศึกษาเรื่อง การปฏิบัติงานตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของบุคลากรในสำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี และสาขา ผลการศึกษา การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของบุคลากรในสำนักงานที่ดินจังหวัด ชลบุรี และสาขา ในภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด และเมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า

1. ด้านหลักนิติธรรม อยู่ในระดับมากที่สุด พบว่า บุคลากรในสำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรีและสาขามีการปฏิบัติงานโดยยึดหลักตามระเบียบ ข้อกฎหมายของกรมที่ดิน มีการใช้อำนาจในการปฏิบัติงานอย่างชอบธรรมตามที่กฎหมายกำหนดและไม่เลือกปฏิบัติ แต่ยังมีความเห็นว่าหน่วยงานไม่ค่อยมีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับระเบียบ ข้อบังคับให้ประชาชนรับทราบเท่าที่ควร

2. ด้านหลักคุณธรรม อยู่ในระดับมากที่สุด พบว่า บุคลากรในสำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรีและสาขา ไม่มีการเรียกร้องผลประโยชน์จากผู้มารับบริการ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการให้บริการด้วยความรวดเร็ว ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเสมอภาคและเป็นธรรมต่อทุกคนโดยเท่าเทียมกัน แต่ยังมีบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไม่ค่อยขยันหมั่นเพียรไม่ตรงต่อเวลาเท่าที่ควร

3. ด้านหลักความโปร่งใส อยู่ในระดับมากที่สุด พบว่า บุคลากรในสำนักงานที่ดิน จังหวัดชลบุรี และสาขา ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส ถูกต้องตามหลักกฎหมาย และตรวจสอบ ได้ มุ่งเน้นผลประโยชน์สูงสุดของประชาชนเป็นสำคัญ ส่วนการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็น ประโยชน์ต่อประชาชน บุคลากรไม่ค่อยให้ความสำคัญเท่าที่ควร

4. ด้านหลักการมีส่วนร่วม อยู่ในระดับมาก พบว่า บุคลากรไม่ค่อยมีส่วนร่วมใน การแสดงความคิดเห็นของตนเอง และไม่ได้รับทราบถึงแผนการดำเนินงานต่างๆ ของกรมที่ดินอย่างสม่ำเสมอ

5. ด้านหลักความรับผิดชอบ อยู่ในระดับมากที่สุด พบว่า บุคลากรในสำนักงานที่ดิน จังหวัดชลบุรี และสาขา มีความรับผิดชอบต่องานตามคำสั่งมอบหมายงานในหน้าที่ของสำนักงาน ที่ดินจังหวัดชลบุรี และสาขา เป็นอย่างดี

6. ด้านหลักความคุ้มค่า อยู่ในระดับมากที่สุด พบว่า บุคลากรในสำนักงานที่ดินจังหวัด ชลบุรี และสาขา มีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ในการดำเนินงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อ ส่วนรวม มีการใช้เทคโนโลยี และระบบข้อมูลสารสนเทศได้ถูกต้อง เหมาะสม เพื่อลดขั้นตอนใน การทำงาน

วรารกร พุฒิพงศ์พะยอม (2558) ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอโนนแดง จังหวัดนครราชสีมา พบว่า

1. บุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง มีความคิดเห็นว่าสภาพการบริหารงาน ตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าทุกด้านอยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักความ โปร่งใส และด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักการมีส่วนร่วม และด้านหลักความคุ้มค่า ตามลำดับ

2. บุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดงที่เพศต่างกัน มีความคิดเห็นว่าสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง จังหวัด นครราชสีมา แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

3. บุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดงที่ระดับการศึกษาต่างกัน มีความคิดเห็นว่า สภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง จังหวัดนครราชสีมา แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยบุคลากรที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษามีความคิดเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลสูงกว่าบุคลากรที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา บุคลากรที่จบการศึกษาระดับอนุปริญญา มีความคิดเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดงมีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลสูงกว่าบุคลากรที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา และบุคลากรที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือสูงกว่า มีความคิดเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดงมีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลสูงกว่าบุคลากรที่จบการศึกษาระดับอนุปริญญา

4. บุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง ที่สังกัดส่วนงานต่างกัน มีความคิดเห็นว่าสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง จังหวัดนครราชสีมา แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 บุคลากรที่สังกัดกองคลังและกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีความคิดเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดงมีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลต่างกัน โดยบุคลากร สังกัดกองคลังมีความคิดเห็นสูงกว่าบุคลากรสังกัดกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

5. บุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง ที่มีประสบการณ์การทำงานใน อปท. ต่างกัน มีความคิดเห็นว่าการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอโนนแดง จังหวัดนครราชสีมา ไม่แตกต่างกัน

ประภาส วรณทอง (2559) ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลนาคู อำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า

ความคิดเห็นในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาล ตำบลนาคู อำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมและรายด้าน ทั้ง 6 ด้าน อยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก ( $X = 3.66$ ) เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 ลำดับแรก คือ ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักการมีส่วนร่วม และด้านหลักนิติธรรม

ผลการศึกษาเชิงคุณภาพ พบว่า ด้านหลักนิติธรรม เทศบาลจัดทำเทศบัญญัติที่ถูกต้อง เป็นธรรม มีอิสระในการจัดทำเทศบัญญัติกฎหมาย มีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับข้อบังคับต่างๆ ที่จะ มีผลบังคับใช้กับชุมชน เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับชุมชนให้มากที่สุด ด้านหลักคุณธรรม เทศบาลมีการณรงค์และสนับสนุนให้ใช้หลักคุณธรรมเพื่อการบริหารจัดการและปฏิบัติงานที่มี การพัฒนาบุคลากรให้มีจิตสำนึกด้านคุณธรรม จริยธรรมและศีลธรรม เป็นแบบอย่างที่ดีแก่ ประชาชนเพื่อการร้องเรียนหรือร้องทุกข์เกี่ยวกับการดำเนินงานของเทศบาลมีปริมาณลดลง ด้าน หลักความโปร่งใส เทศบาลมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างโปร่งใส อธิบายข้อสงสัย ได้เข้าใจชัดเจน ระบบเอกสารที่เป็นระเบียบ สะดวกต่อการใช้งานและตรวจสอบจากประชาชน มีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการดำเนินงานของเทศบาลทั้งภายในและภายนอกอย่างสม่ำเสมอ ด้านหลักความรับผิดชอบ บุคลากรในเทศบาลมีจิต สำนึกในความรับผิดชอบต่ออำนาจ, หน้าที่ของตนเอง, มีการแก้ไข ปรับปรุง บำรุง ดัดแปลงซ่อมแซมได้ทันเวลาในเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ โดยมีการดำเนินการเพื่อลดอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สิน ผู้บังคับบัญชาเป็นแบบอย่างที่ดีรวมทั้งการสร้างแบบอย่างที่ดีด้วยการยกย่อง ส่งเสริมความประพฤติของบุคคลที่เป็นแบบอย่างในเรื่องความ รับผิดชอบที่ดี

สรุปจากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง ประสิทธิภาพการบริหารบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาอำเภอเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์ พบว่า การศึกษาวิจัยในเรื่องการบริหาร



