

สรุปได้ว่า การวางแผน มีความสำคัญอย่างยิ่ง ต่อการกำหนดนโยบายในการดำเนินงาน ทั้งให้ผู้บริหารสามารถควบคุมนโยบายให้ดำเนินการไปในทิศทางที่แน่นอน มีการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เป็นการลดความไม่แน่นอนและปัญหาความยุ่งยากซับซ้อนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในอนาคตต่ออย่างเหมาะสมกับสภาพองค์กรที่ดำเนินอยู่

ประเภทของการวางแผน

ประเภทของการวางแผน เป็นแผนที่บอกให้ทราบถึงแนวทางในการทำงาน โดยจำแนกในระดับทั้งองค์กรกำหนดทิศทางในการดำเนินงานอย่างกว้าง จำแนกตามแผนของกิจกรรม จำแนกตามลักษณะการใช้ของแผน จำแนกตามระยะเวลา ระยะยาว ระยะปานกลาง และระยะสั้น ได้มีนักวิชาการที่กล่าวถึงประเภทการวางแผนไว้ดังนี้

ธงชัย สันติวงษ์ (2540 : 19-21) ได้แบ่งประเภทของแผนตามลักษณะองค์กร ดังนี้

1. การวางแผนทั้งองค์กร เป็นนโยบายและระเบียบ ที่ทุกหน่วยงานต้องจัดทำแผน โดยมีรูปแบบการจัดทำแผนเป็นระบบข้อมูลตัวเลข เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อสามารถอ้างอิงและวิเคราะห์เปรียบเทียบประมวลผลร่วมกัน มีลักษณะเป็นทางการ เช่น แผนพัฒนาการสาธารณสุข
2. การวางแผนภายในหน่วยงาน เป็นแผนที่ทำขึ้นเองโดยความสมัครใจ สามารถปฏิบัติได้ง่ายกว่าเพราะไม่ต้องเกี่ยวข้องกับคนอื่น ๆ ทำให้คล่องตัวกว่า สามารถออกแบบและจัดระบบวางแผนให้เหมาะสมกับสภาพที่จำเป็นตามความต้องการของหน่วยงานตนเอง ต่อไปในระยะยาว

พยอม วงศ์สารศรี (2542 : 81-83) ในการจำแนกประเภทของการวางแผนนั้น สามารถจำแนกแผนออกเป็นประเภทต่างๆ ได้หลายประเภทตามลักษณะแนวความคิดพื้นฐาน

1. จำแนกตามระดับการจัดการ

1.1 การวางแผนกลยุทธ์ในระดับทั้งองค์กร เป็นแผนกลยุทธ์ (Strategic Plan) ซึ่งเป็นแผนระยะยาวที่มีการกำหนดทิศทางในการดำเนินงานอย่างกว้างๆ มีการกำหนดทิศทางในการดำเนินงานอย่างกว้างๆ มีการกำหนดวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่เป็นแนวทางหลักในการดำเนินงาน มีขอบเขตการดำเนินงานอย่างกว้างๆ ที่ต้องการสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขัน มีระยะเวลาของการดำเนินการที่ยาวนาน มีการปรับปรุงองค์กรให้เข้ากันได้กับสภาวะแวดล้อม ทั้งภายในและภายนอก เพื่อให้องค์กรมีผลกำไรและมีการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน การจัดทำแผนกลยุทธ์จะมีการศึกษาและวิเคราะห์ โอกาสและอุปสรรค จุดแข็งและจุดอ่อน เพื่อพิจารณาว่าองค์กรจะดำเนินการอย่างไร ภายใต้ทรัพยากรและความสามารถทางการแข่งขันที่มีอยู่และข้อจำกัดของสภาวะแวดล้อม จะเห็นได้ว่าแผนกลยุทธ์นี้จะเป็นทั้งแผนที่จะช่วยเพิ่มศักยภาพในการแข่งขัน

การจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพและช่วยค้นหาโอกาสใหม่ๆ ในอนาคต แผนกลยุทธ์เป็นแผนที่มีความยืดหยุ่นสูง ดังนั้นในการวางแผนกลยุทธ์ผู้บริหารระดับสูงจึงต้องพิจารณาทั้งในด้านแผนกลยุทธ์เดิมและสถานะแวดล้อมที่เปลี่ยนไปควบคู่กันไปด้วย

1.2 การวางแผนบริหาร เป็นกลยุทธ์ระดับหน่วยงานที่ใช้สำหรับองค์กรที่มีหลายฝ่ายหรือหน่วยงานซึ่งกลยุทธ์จะถูกกระจายไปในตลาดหลายส่วนและหลายพื้นที่ มีคู่แข่งที่ต่างกันหรือใช้กับหน่วยงานที่มีผลิตภัณฑ์เดียวที่ให้บริการอยู่ในตลาดที่ไม่กว้าง ดังนั้นจึงเรียกแต่ละหน่วยงานย่อยๆ นี้ว่า หน่วยธุรกิจกลยุทธ์ (Strategic-Business Unit หรือ SBU) ซึ่งดำเนินงานจะเป็นอิสระต่อกันและมีกลยุทธ์เป็นของตนเอง กลยุทธ์ระดับหน่วยงานนี้จะมุ่งการสร้างรายได้เปรียบทางการแข่งขัน เช่น การสร้างความแตกต่างในผลิตภัณฑ์ การลดต้นทุน การมุ่งเน้นเจาะกลุ่มตลาดเป้าหมายโดยเฉพาะ เป็นต้น กลยุทธ์ลักษณะนี้ต้องมีการประเมินกลยุทธ์ทั่วทั้งองค์กรเนื่องจากมีหลายหน่วยงานหลายธุรกิจทำให้มีกลยุทธ์และผลิตภัณฑ์ที่แข่งขันกันในการสร้างรายได้และการได้รับการจัดสรรทรัพยากรอย่างเพียงพอ ทำให้องค์กรต้องทำการตัดสินใจว่ากิจกรรมใดควรได้รับการสนับสนุนหรือยกเลิก

1.3 การวางแผนปฏิบัติการ เป็นแผนระยะสั้นและเป็นแผนกลยุทธ์ในระดับหน้าที่ของธุรกิจที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และแผนปฏิบัติการที่ต้องปฏิบัติให้ได้ตามแผนกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ รวมทั้งทรัพยากรที่ต้องการ ระยะเวลาดำเนินการและขอบเขตการปฏิบัติของฝ่ายต่างๆ เช่น ฝ่ายการตลาด ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ ฝ่ายการเงิน เป็นต้น โดยได้รับการสนับสนุนจากกลยุทธ์ในระดับองค์กร ซึ่งผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับส่วนกลยุทธ์นี้จะเป็นผู้บริหารระดับกลางและระดับปฏิบัติการจากฝ่ายต่างๆ ที่จะทำหน้าที่แปรกลยุทธ์ในระดับที่สูงกว่าที่มีลักษณะนามธรรมให้เป็นรูปธรรม ในรูปของแผนงาน ได้แก่ โครงการ งบประมาณ แผนหน้าที่เป็นต้น ดังนั้นแผนปฏิบัติการจึงเกี่ยวข้องกับปฏิบัติการประจำวัน โดยคลุมรวมแผนยุทธวิธีไว้ด้วย นั่นคือ แผนปฏิบัติการควรมีความครอบคลุมทั้งแผนยุทธวิธีและแผนระดับปฏิบัติการด้วย

2. จำแนกตามหน้าที่ทางธุรกิจ แผนหน้าที่ทางธุรกิจหรือแผนของกิจกรรม เป็นแผนปฏิบัติการของแต่ละฝ่ายในองค์กรที่ได้จัดทำขึ้นมา เพื่อให้การปฏิบัติสำเร็จบรรลุตามแผนแม่บทที่กำหนดไว้โดยองค์กรได้แบ่งหน้าที่หรือแยกกิจกรรมออกเป็นการวางแผนด้านการตลาด การวางแผนด้านการผลิต การวางแผนด้านการเงิน การวางแผนด้านบุคลากรหรือการวางแผนด้านอื่นๆ เป็นต้น ซึ่งในการแบ่งหน้าที่ในองค์กรนั้น จะมีแยกต่างหากเป็นแผนที่มีความเฉพาะที่ต่างจากแผนแม่บทขององค์กร สำหรับแผนหน้าที่ทางธุรกิจนี้มีลักษณะวัตถุประสงค์ที่แคบกว่าและมีระยะเวลาสั้นกว่าแผนแม่บท นอกจากนี้ในแต่ละฝ่ายหรือหน่วยงานใหญ่ๆ ในองค์กรยังจะมีแผนหน้าที่ที่แยกย่อยลงมาอีก เช่น ในฝ่ายการผลิตก็จะมีแผนเกี่ยวกับการจัดซื้อ แผนเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพและ

การผลิตสินค้าใหม่ๆ และแผนเกี่ยวกับการรักษาระดับสินค้าคงคลัง เป็นต้น ที่แยกย่อยลงมาจากแผนการตลาดอีกทอดหนึ่ง อย่างไรก็ตามแผนหน้าที่แยกย่อยลงมานี้เป็นแผนซึ่งจะถูกกำหนดในรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติมากกว่าแผนของฝ่ายหรือหน่วยงานในองค์กร อย่างไรก็ตามเป้าหมายของแผนในขั้นนี้ก็เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของฝ่ายหรือหน่วยงานใหญ่ๆ ในองค์กรที่ได้กำหนดไว้

3. จำแนกตามลักษณะการปฏิบัติ การจำแนกตามลักษณะการใช้ของแผนจะใช้เกณฑ์พิจารณาจากการวางแผนที่เป็นแผนประจำหรือการวางแผนที่ใช้เฉพาะครั้ง หรือตามลักษณะความถี่ของการนำเอาแผนไปใช้ซ้ำ ถ้ามีการใช้แผนซ้ำๆ บ่อยครั้งจะเรียกว่าแผน ที่ใช้ถาวรลักษณะของแผนที่ใช้อย่างถาวร เช่น นโยบาย ระเบียบวิธีปฏิบัติและวิธีการทำงาน แผนเหล่านี้จะมักไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งนัก ซึ่งแตกต่างกับแผนใช้ครั้งเดียว ตัวอย่างเช่น แผนงาน การกิจ แผนกลยุทธ์ และแผนงบประมาณ ซึ่งแผนเหล่านี้้องค์การมีความจำเป็นจะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงไป

4. จำแนกตามระยะเวลาการจำแนกแผนตามเกณฑ์ระยะเวลา สามารถจำแนกได้ ดังนี้

4.1 การวางแผนระยะยาว คือแผนที่มีระยะเวลาดำหนดไว้ไม่เกิน 5 ปีขึ้นไปและเป็นแผนที่มีการกำหนดแนวปฏิบัติไว้อย่างกว้างๆ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและความคล่องตัวสูง เช่น แผนการจัดสร้างโรงงานผลิตใหม่ แผนการจัดหาเครื่องคอมพิวเตอร์ เป็นต้น เนื่องจากสภาวะแวดล้อมของแผนระยะยาวมีโอกาสที่จะเปลี่ยนแปลงมากกว่าแผนระยะสั้น จะเห็นได้ว่าแผนระยะยาวนั้นจะเกี่ยวข้องกับการใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมาก เกี่ยวข้องกับการเจริญเติบโตในอนาคต และความอยู่รอดขององค์กรในระยะยาว ดังนั้นผู้บริหารระดับสูงจึงเป็นผู้รับผิดชอบในการวางแผนระยะยาว

4.2 การวางแผนระยะปานกลาง เป็นแผนที่มีระยะเวลาของแผนอยู่ในระหว่าง 1-5 ปี

4.3 การวางแผนระยะสั้น คือ แผนที่มีระยะเวลาน้อยกว่า 1 ปี และเป็นแผนที่มีการกำหนดไว้อย่างละเอียดว่าจะต้องปฏิบัติกิจกรรมอะไรและปฏิบัติอย่างไร เช่น แผนงบประมาณ เป็นต้น ซึ่งครอบคลุมการดำเนินการไม่เกิน 1 ปี สามารถกำหนดแผนตามเวลาการผลิตประจำสัปดาห์หรือเดือน แผนระยะสั้นดังกล่าวจะแจกแจงรายละเอียดเกี่ยวกับแผนในลักษณะที่แสดงเวลาที่จะต้องใช้เวลาที่จะต้องปฏิบัติ จำนวนบุคลากรที่จะต้อง การ จำนวนเงินทุนที่จะต้องใช้จ่ายและกิจกรรมต่างๆ ที่จะต้องทำให้เสร็จตามลำดับก่อนหลัง เป็นต้น จะเห็นได้ว่าการที่แผนระยะสั้นสามารถกำหนดได้อย่างละเอียด เนื่องจากไม่ต้องการความยืดหยุ่นมากนักอันเป็นผลมาจากการที่สภาวะแวดล้อมของแผนระยะสั้นมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงไปไม่มากนักเองสำหรับองค์กรที่ได้กำหนดให้มีแผนขึ้นมานั้นจะเป็นแผนที่มีลักษณะและความสำคัญที่แตกต่างออกไปตามวัตถุประสงค์ ได้แก่ แผนกลยุทธ์ (Strategic Plans) โดยผู้บริหารระดับสูงจะเป็นผู้รับผิดชอบ

ในการกำหนดแผนนี้ ซึ่งแผนกลยุทธ์จะเป็นแผนทั่วไปที่มีเป็นการกำหนดขั้นตอนหรือกระบวนการดำเนินงาน มีการกำหนดการใช้ทรัพยากรและการจัดสรรทรัพยากรอย่างชัดเจน เพื่อการบรรลุผลสำเร็จขององค์กร ส่วนแผนกลยุทธ์ (Tactical Plans) เป็นแผนที่ถูกพัฒนาขึ้นมาเพื่อมุ่งการบรรลุเป้าหมายด้านวิธีการดำเนินงานหรือเป็นแผนกลยุทธ์ ซึ่งแผนกลยุทธ์นี้จะอยู่ในความดูแลและรับผิดชอบของผู้บริหารระดับสูงและระดับกลางที่ได้ร่วมกันกำหนดขึ้นมา ส่วนแผนปฏิบัติการ (Operation Plan) เป็นแผนที่นำแผนกลยุทธ์มาปรับใช้เพื่อดำเนินการในการบรรลุเป้าหมาย ซึ่งแผนปฏิบัติการนี้ถูกพัฒนาขึ้น โดยผู้บริหารระดับปฏิบัติการและระดับกลางที่ได้ร่วมกันกำหนดขึ้นมา เพื่อให้ในระยะเวลาสั้นๆ รวมทั้งมีการกำหนดขอบเขตการดำเนินการที่มีความเฉพาะเจาะจงทั้งในด้านบุคลากร ทรัพยากร สถานที่เวลาเพื่อใช้ดำเนินกิจกรรม

สำหรับการวางแผนจะมีลักษณะของการนำไปใช้งานและชื่อเรียกแตกต่างกันออกไป ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ได้แก่วัตถุประสงค์ ลักษณะงาน ทรัพยากรที่ใช้ และระยะเวลา ดังนี้

กฎระเบียบ เป็นแผนที่มีการกำหนดขอบเขตที่แคบ ที่มีการระบุว่าสิ่งใดควรทำและสิ่งใดไม่ควรทำ ซึ่งกฎระเบียบนี้จะถูกนำไปใช้ในการตัดสินใจว่าสิ่งใดควรทำและสิ่งใดไม่ควรทำในสถานการณ์ที่แตกต่างกัน เช่น ห้ามสูบบุหรี่ในสถานที่ปฏิบัติงาน ห้ามแต่งกายผิดระเบียบ เป็นต้น

แผนงาน โดยทั่วไปจะใช้กับการดำเนินงานในโครงการใหญ่ที่เกิดจากการประสานประสานแผนปฏิบัติการของฝ่ายต่างๆ เข้าด้วยกันให้เป็นแผนเดียวเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ โดยทั่วไปแผนงานจะเป็นแผนงานที่กำหนดขึ้นอย่างคร่าว ๆ เกี่ยวกับกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ

กลุ่มแผนงาน (Program) เป็นแผนที่มีการอธิบายถึงกิจกรรมที่จะต้องปฏิบัติและมีขนาดใหญ่ ซึ่งระยะเวลาสิ้นสุดของแผนงานหนึ่งใช้เวลามากกว่าหรือน้อยกว่า 1 ปีก็ได้ กลุ่มแผนงานอาจจะประกอบไปด้วยการปฏิบัติของฝ่ายต่างๆ ในเวลาเดียวกัน เช่น ฝ่ายผลิต การตลาด การเงิน เป็นต้น

แผนงานโครงการ (Project) มีความคล้ายคลึงกับกลุ่มแผนงานแต่จะมีขอบเขตที่แคบกว่าและความซับซ้อนน้อยกว่า เช่น แผนแนะนำผลิตภัณฑ์ใหม่สายผลิตภัณฑ์เดิม การเพิ่มคุณค่าในตัวผลิตภัณฑ์ การลดความเสี่ยงในองค์กร เป็นต้น

งบประมาณ เป็นแผนที่กำหนดขึ้นและแสดงออกมาเป็นตัวเลข เช่น จำนวนเงิน เวลา เป็นต้น แผนงบประมาณใช้ในการจัดสรร และควบคุมการใช้ทรัพยากรขององค์กรภายในระยะเวลาหนึ่ง โดยมากจะมีระยะเวลาต่อ 1 ปี ดังนั้นจึงมักได้ยินคำว่าที่ว่างงบประมาณประจำปีขององค์กรนั้นเป็นจำนวนเงินหรืองบประมาณขาย หรืองบลงทุน เป็นต้น

แผนงบประมาณ (Budget) เป็นแผนที่แสดงออกมาในรูปของตัวเลขที่สามารถวัดได้ ซึ่งอาจแสดงในรูปตัวเงิน ชั่วโมงการทำงาน น้ำหนัก เป็นต้น ที่ใช้เป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติ และการควบคุมงบประมาณเหล่านี้ จะช่วยสะท้อนผลการปฏิบัติงานและช่วยให้องค์กรมีการจัดสรรเงินทุนเพื่อใช้ในการดำเนินงานในแต่ละแผนกอย่างมีประสิทธิภาพ

ระเบียบวิธีปฏิบัติ หรือวิธีการดำเนินงานเป็นแผนที่เกี่ยวข้องกับกำหนดยุทธศาสตร์ที่เฉพาะเจาะจงว่าจะต้องทำอะไรบ้าง สิ่งสำคัญของระเบียบวิธีปฏิบัติก็คือการจัดลำดับเหตุการณ์ที่จะต้องดำเนินการ การกำหนดระเบียบวิธีปฏิบัตินี้จะถูกกำหนดอยู่ในขอบเขตของเป้าหมายที่ตั้งไว้

วิธีการทำงาน เป็นแผนที่บอกให้ทราบถึงแนวทางในการทำงานที่ละเอียดและสมบูรณ์กว่าระเบียบวิธีปฏิบัติ วิธีการทำงานจะบอกถึงกรรมวิธีที่บุคคลจะต้องปฏิบัติเป็นขั้นตอนตามลำดับก่อนหลัง โดยละเอียดเพื่อให้งานชิ้นหนึ่งชิ้นใดสำเร็จ วิธีการทำงานนี้มักจะพบในหน่วยงานปฏิบัติการ เช่น วิธีใช้เครื่องจักรอัตโนมัติ วิธีการบำรุงรักษาเครื่องจักร การใช้อุปกรณ์สำนักงาน เป็นต้น

มาตรฐาน เป็นแผนที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการวัดและเปรียบเทียบว่างานชิ้นหนึ่งชิ้นใดได้ผลออกมาตรงตามที่กำหนดไว้หรือไม่ และใช้สำหรับการควบคุม ส่วนมาตรฐานเพื่อการปฏิบัติงาน เป็นแผนที่มีการอธิบายลำดับขั้นตอนการปฏิบัติและวิธีการเพื่อให้บุคลากรปฏิบัติ เช่น ยอดขาย เป็นต้น

สรุปได้ว่า ประเภทของการวางแผน จำแนกตามระดับการจัดการ คือการวางแผนกลยุทธ์ในระดับทั้งองค์กรซึ่งเป็นแผนระยะยาว จำแนกตามหน้าที่ทางธุรกิจหรือแผนของกิจกรรม เพื่อให้การปฏิบัติสำเร็จบรรลุตามแม่บทที่กำหนดไว้ จำแนกตามลักษณะการปฏิบัติ จำแนกตามระยะเวลา

องค์ประกอบของแผนงาน

องค์ประกอบของแผนงานส่งผลให้การบริหารงานเป็นไปอย่างถูกต้อง มีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ เพราะหากบุคคลในหน่วยงานไม่เข้าใจเกี่ยวกับองค์ประกอบ การบริหารงานนั้นก็อาจดำเนินไปอย่างไร้ทิศทาง ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ มีผู้ให้แนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบของการวางแผนไว้ดังนี้

สมชาติ ไตรักษา (2542 : 88-91) การวางแผนงานหนึ่งแผนงานใด มักประกอบด้วยหลายๆ แผนงาน ตั้งแต่แผนแม่บท จนถึงแผนปฏิบัติการรายวัน

1. แผนแม่บท (Master Plan) คือ แผนงานที่แสดงภาพรวมทั้งหมดของงานที่จะดำเนินการได้แก่ เป้าหมาย กิจกรรม ระยะเวลา ผู้รับผิดชอบ และทรัพยากรที่จะใช้ ตั้งแต่เริ่มต้น จนถึงสิ้นสุดการดำเนินงาน เช่น แผนแม่บทงานสาธารณสุขระดับจังหวัด แผนแม่บทการจัดการทรัพยากรน้ำ เป็นต้น

2. แผนหลัก (Main Plan) คือ แผนงานที่สำคัญของแผนแม่บท เหมาะกับแผนงานหลักที่มีความซับซ้อน มีรายละเอียดมาก เช่น แผนแม่บทสาธารณสุขระดับจังหวัด แบ่งเป็น 5 แผนหลัก คือ แผนงานส่งเสริมสุขภาพ แผนงานป้องกันโรค แผนงานรักษาพยาบาล แผนงานฟื้นฟูสภาพ แผนงานพิเศษ

3. แผนงานโครงการ (Project Plan) คือ แผนงานที่สำคัญของแผนหลัก หรือ แผนงานแม่บท เช่น แผนหลัก เรื่อง การส่งเสริมสุขภาพ แบ่งเป็น 8 แผน ดังนี้ แผนงานส่งเสริมสุขภาพหญิงวัยเจริญพันธุ์ แผนงานส่งเสริมสุขภาพหญิงมีครรภ์ แผนงานส่งเสริมสุขภาพเด็กอายุไม่เกิน 5 ปี แผนงานส่งเสริมสุขภาพเด็กวัยเรียน เป็นต้น

4. แผนงาน (Work Plan) คือ แผนงานระดับปฏิบัติ เป็นแผนงานที่ประกอบอยู่ในแผนงานระดับสูงขึ้นไป โดยขึ้นอยู่กับความสลับซับซ้อนของงานที่จะดำเนินการ เช่น แผนงานส่งเสริมสุขภาพเด็กอายุไม่เกิน 5 ปี ประกอบด้วยแผนงานคือ แผนงานส่งเสริมโภชนาการ แผนงานส่งเสริมการพัฒนาการทางร่างกาย แผนงานส่งเสริมและพัฒนาเด็กพิการ เป็นต้น

สรุปได้ว่าแต่ละแผนงานจะแยกเป็นกิจกรรมต่างๆ ตั้งแต่เริ่มต้นจนสิ้นสุดการดำเนินงาน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการประสานกิจกรรมต่างๆ และการติดตามการดำเนินงาน จึงจำแนกเป็นแผนปฏิบัติการของแต่ละงาน ตามระยะเวลาที่ปฏิบัติ เช่น แผนปฏิบัติการแม่บทจนถึงแผนปฏิบัติการรายวัน เป็นต้น

การตรวจสอบ (Check)

ความหมายของการตรวจสอบ

การตรวจสอบการดำเนินงาน เป็นการตรวจสอบ ประเมินผลเกี่ยวกับการดำเนินงานตามแผนงาน โครงการ กิจกรรม ขององค์กรว่าบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ช่วยส่งเสริมให้เกิดกระบวนการกำกับดูแลที่ดี เป็นสัญญาณเตือนให้กับผู้บริหารและลดความเสี่ยงต่อการไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์ของงาน ได้มีผู้กล่าวถึงความหมายการตรวจสอบ ไว้ดังนี้

ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ (2540 : 142-143) การตรวจสอบ (Check) หมายถึง กิจกรรมที่มีขึ้นเพื่อประเมินผลว่ามีการปฏิบัติงานตามแผนหรือไม่ มีปัญหาเกิดขึ้นในระหว่างปฏิบัติงานหรือไม่ ขั้นตอนนี้มีความสำคัญ เนื่องจากการดำเนินงานใดๆ มักจะเกิดปัญหาแทรกซ้อนที่ทำให้การดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผนอยู่เสมอ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพและคุณภาพของงาน การติดตามการตรวจสอบและการประเมินปัญหาจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องกระทำควบคู่ไปกับการดำเนินงาน เพื่อจะได้ทราบข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงคุณภาพของการดำเนินงานต่อไปในการตรวจสอบและประเมินการปฏิบัติงาน จะต้องตรวจสอบด้วยการปฏิบัตินั้นเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพของงาน

ปกรณ์ ปรียากร (2545 : 66) กล่าวว่า การติดตามงาน (Monitoring or Follow Up) หมายถึง การพิจารณาข้อมูลที่แสดงผลการดำเนินงานของระบบงานที่วางไว้ ซึ่งปกติจะให้ความสำคัญในเรื่องต่างๆ ได้แก่

1. การใช้ทรัพยากร (Input) เป็นไปตามเงื่อนไขหรือข้อกำหนดต่างๆ ในแผนงาน
2. การปฏิบัติงานเพื่อให้เป็นไปตามขั้นตอนหรือกระบวนการด้านต่างๆ (Process) ที่วางไว้ในแผนงานหรือไม่
3. การพิจารณาผลงาน (Output) ที่เกิดขึ้น ว่ามีปริมาณ คุณภาพ และเสร็จตามเวลาที่กำหนดไว้ในแผนงานหรือไม่
4. การติดตามผลลัพธ์ (Outcome) ว่าได้รับการยอมรับและถูกนำไปใช้ประโยชน์ในหมู่ผู้รับบริการ ตรงตามวัตถุประสงค์ของโครงการหรือไม่

สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ (2554 : 11) ได้กล่าวว่าการประเมินผลโครงการ หมายถึง การประเมินผลการปฏิบัติงานเกี่ยวกับองค์ประกอบต่างๆ ของโครงการ มีปัจจัยเข้า ปัจจัยออก ผลลัพธ์ เป้าหมาย และผลกระทบเป็นไปตามที่วางแผนการบริหารและการจัดการหรือไม่

สรุปได้ว่า การตรวจสอบการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่ง สามารถตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน ตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผนการดำเนินงาน ในระหว่างดำเนินงาน หรือจะตรวจสอบเมื่อดำเนินงานเสร็จก็ได้

ความสำคัญของการตรวจสอบ

การดำเนินงานจำเป็นต้องมีการตรวจสอบติดตามผลการดำเนินงานหรือควบคุมกำกับงานให้เป็นไปตามแผน หากมีความคลาดเคลื่อนหรือมีปัญหาอุปสรรคจะได้แก้ไขทันที่ว่ามีผู้กล่าวถึงความสำคัญของการตรวจสอบ ไว้ดังนี้

ศิริกุล อิศรานุรักษ์ (2542 : 138-139) ได้กล่าวไว้ว่าความสำคัญของการตรวจสอบ เป็นขั้นตอนสุดท้ายของการวางแผน มีความสำคัญต่อการวางแผนและการดำเนินการต่อไป หากปราศจากการประเมิน การวางแผนขั้นต่อไปจะไร้ทิศทางและอาจก่อให้เกิดความสูญเสียทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดโดยเปล่าประโยชน์

กรมบัญชีกลาง (2548 : 202) กล่าวว่า การตรวจสอบ ผู้ตรวจสอบต้องจัดทำคือ การกำหนดเรื่องที่จะตรวจสอบในแผนการตรวจสอบ ซึ่งมีวิธีการดังนี้

1. สืบหาข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับหน่วยรับตรวจ เพื่อทราบว่าจะตรวจมีการแบ่งกลุ่ม แบ่งงานกันอย่างไร มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างไร เป้าประสงค์ของหน่วยงานคืออะไร มีภารกิจอะไรบ้าง แนวนโยบายการบริหารงาน รวมทั้งงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงานมีอย่างไร โดยการสอบถาม สัมภาษณ์และศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น

- 1.1 เอกสาร โครงสร้างหน่วยงาน
- 1.2 แผนกลยุทธ์
- 1.3 แผนปฏิบัติการประจำปี
- 1.4 เอกสารหรือหนังสือสั่งการเกี่ยวกับนโยบายของหน่วยงาน
- 1.5 เอกสารโครงการต่างๆ

2. ประเมินความเสี่ยง โดยนำข้อมูลที่ได้จากการสำรวจในข้อ 1 มาวิเคราะห์ว่ามีงานใด โครงการหรือเรื่องใดบ้าง มีโอกาสที่ผลการดำเนินงานจะไม่บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย หรือความเสี่ยงที่อาจเกิดความเสียหาย สิ้นเปลือง สูญเปล่าจากการดำเนินงานอย่างไร หรือไม่ ซึ่งมีแนวทางการประเมิน ดังนี้

2.1 วิเคราะห์ความแตกต่างของแผนและผล เพื่อให้ทราบว่าผลที่เกิดขึ้นมีความแตกต่างจากแผนที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด โดยวิเคราะห์ทั้งในด้านของปัจจัยนำเข้า (Input) ได้แก่ คน งบประมาณ อุปกรณ์ เวลาที่ใช้ ด้านกระบวนการ (Process) ได้แก่ กิจกรรมที่ทำหรือกระบวนการในการปฏิบัติงาน และด้านผลผลิต (Output) ได้แก่ ผลงานที่ได้หรืองานที่แล้วเสร็จ ด้านการพิจารณาถึงความคุ้มค่า ความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของการดำเนินงาน

2.2 วิเคราะห์สภาพแวดล้อมต่างๆ ว่าแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมใด มีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานที่ทำให้มีแนวโน้มไม่บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายหรือไม่ โดยพิจารณาให้ครอบคลุมปัญหาด้านปัจจัยนำเข้า (บุคลากร งบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ เวลา) และด้านกระบวนการปฏิบัติงาน

2.3 วิเคราะห์ในด้านความสำคัญ และความจำเป็นของงาน/โครงการ/กิจกรรม ดังนี้

2.3.1 วิเคราะห์ว่ามีงาน/โครงการ/กิจกรรมใด ไม่สอดคล้อง หรือไม่สนองตอบต่อพันธกิจของหน่วยงานหรือไม่มีความจำเป็นต้องทำ เพราะไม่ส่งผลต่อเป้าประสงค์ของหน่วยงานหรือไม่

2.3.2 วิเคราะห์ว่ามีงาน/โครงการ/กิจกรรมใด เป็นงานหลักของหน่วยงาน ซึ่งส่งผลกระทบต่อผลผลิต ผลลัพธ์ของหน่วยงาน เป็นงานที่ใช้ทรัพยากรในการดำเนินงานสูงหรือเป็นงานที่มีกิจกรรมมาก มีขั้นตอนหรือกระบวนการที่ยุ่งยาก ซับซ้อน

3. พิจารณาเรื่องที่จะตรวจสอบ โดยนำเรื่องที่จะประเมินความเสี่ยงแล้วเห็นว่ามีจุดอ่อนหรือความเสี่ยงมาจัดเรียงลำดับจากเรื่องที่มีความเสี่ยงมากไปหาน้อย ซึ่งอาจมีหลายเรื่อง แต่ภายใต้บุคลากรและงบประมาณที่มีจำกัด ให้พิจารณาตรวจสอบเรื่องที่มีความสำคัญและเสี่ยงสูงเป็นลำดับแรก และที่มีความเสี่ยงรองลงมาตามลำดับ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาเรื่องที่ตรวจ นอกจากพิจารณา

ตามผลการประเมินความเสี่ยงดังกล่าว อาจพิจารณาจากเรื่องที่มีการร้องเรียนหรือเรื่องที่ผู้บริหารมอบหมายหรือสั่งการให้ตรวจสอบก็ได้

4. กำหนดเรื่องที่จะตรวจสอบไว้ในแผนการตรวจสอบประจำปี

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นร่วมกับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2549 : 2) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการติดตามและประเมินผลว่า การติดตามถือได้ว่าเป็นเครื่องมือที่จำเป็นในการปรับปรุงประสิทธิภาพของโครงการที่ดำเนินการ โดยที่ “การติดตาม” (Monitoring) หมายถึง กิจกรรมภายในโครงการซึ่งถูกออกแบบมา เพื่อให้ข้อมูลป้อนกลับ (Feedback) เกี่ยวกับการดำเนินโครงการ ปัญหาที่กำลังเผชิญอยู่และประสิทธิภาพของวิธีการดำเนินงาน หากไม่มีระบบติดตามของโครงการแล้ว ย่อมส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงานลุล่วง ค่าใช้จ่ายโครงการสูงเกินกว่าที่กำหนดไว้ กลุ่มเป้าหมายหลักของโครงการไม่ได้รับประโยชน์หรือได้รับน้อยกว่าที่ควรจะเป็น เกิดปัญหาในการควบคุมคุณภาพของการดำเนินงานเสียเวลาในการตรวจสอบความขัดแย้งในการปฏิบัติงานภายในหน่วยงานหรือระหว่างงานกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับประโยชน์จากโครงการ

สรุปได้ว่า การตรวจสอบนั้นถือว่าเป็นความสำคัญ จะต้องปฏิบัติในแผนการตรวจสอบคือการสำรวจข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับหน่วยรับตรวจ ประเมินความเสี่ยง พิจารณาเรื่องที่จะตรวจสอบ กำหนดเรื่องที่จะตรวจสอบไว้ในแผนการตรวจสอบประจำปี

องค์ประกอบของการตรวจสอบ

การตรวจสอบจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบของการปฏิบัติงานเป็นกิจกรรม หรือ สิ่งที่จะต้องการวัด มีวัตถุประสงค์ มาตรฐานของการวัด และการประเมินการเปรียบเทียบผลที่วัดได้กับเกณฑ์ มีผู้กล่าวเกี่ยวกับองค์ประกอบของการตรวจสอบไว้ดังนี้

สมพิศ สุขแสน (2547 : ไม่มีเลขหน้า) กล่าวว่า องค์ประกอบการตรวจสอบจะต้องมีดังนี้

1. ปราบกฎการณ์ งาน หรือกิจกรรม หรือสิ่งที่ต้องการจะวัด
2. วัตถุประสงค์ (Objective) ของสิ่งที่ต้องการวัดและประเมินนั้น
3. กฎเกณฑ์หรือมาตรฐาน (Standard) ของการวัดและการประเมิน
4. การวัด / เครื่องมือ / การประเมิน
5. การเปรียบเทียบ (Comparative) ผลที่วัดได้กับเกณฑ์
6. การสังเคราะห์หลักฐานหรือข้อมูลที่เป็นผลจากกระบวนการประเมินไปสู่

การตัดสินใจขั้นสุดท้าย

กรมบัญชีกลาง (2548 : 205) กล่าวว่าองค์ประกอบการตรวจสอบ มีความสำคัญที่จะส่งผลให้การบริหารงาน การดำเนินการเป็นไปอย่างถูกต้องมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตาม

วัตถุประสงค์ที่วางไว้ มีทั้งขอบเขตงานหรือที่ตรวจและขอบเขตของประเด็นการตรวจ อาจกำหนดขอบเขตไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับลักษณะงานของประเด็นนั้นๆ

1. การกำหนดประเด็นการตรวจสอบ

ศึกษาข้อมูลของเรื่องที่จะตรวจสอบ เพื่อทำความเข้าใจลักษณะการปฏิบัติงานของงานโครงการ หรือกิจกรรมที่จะทำการตรวจสอบ โดยการศึกษเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น ผังการปฏิบัติงานรายละเอียดโครงการ เพิ่มเอกสารการดำเนินงาน โครงการ นโยบาย

2. การกำหนดวัตถุประสงค์การตรวจสอบ

การกำหนดวัตถุประสงค์การตรวจสอบนี้ ให้กำหนดตามแต่ละประเด็นที่ตรวจ โดยการบอกให้ทราบว่าตรวจประเด็นนั้นๆ ซึ่งต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการตรวจเรื่องนั้น

3. การจัดทำแผนการปฏิบัติงานตรวจสอบ

การจัดทำแผนการปฏิบัติงานตรวจสอบ เป็นการนำประเด็นการตรวจสอบมาคิดว่าแต่ละประเด็นจะตรวจสอบอะไร ตรวจสอบอย่างไร โดยวิธีใด เพื่อให้ได้ข้อมูลหลักฐานเพียงพอในการตอบวัตถุประสงค์ของประเด็นนั้น แล้วนำแนวคิดดังกล่าวมาจัดทำในแบบตารางแสดงผลการปฏิบัติงานตรวจสอบ เพื่อให้ง่ายต่อการคิด และทำความเข้าใจ โดยสาระสำคัญในแผนการปฏิบัติงานตรวจสอบ อย่างน้อยควรประกอบด้วย

3.1 ประเด็น และวัตถุประสงค์การตรวจสอบ

3.2 เกณฑ์การตรวจสอบ

3.3 วิธีการตรวจสอบ

3.4 แหล่งที่มาของข้อมูล

3.5 กระดาษทำการตรวจสอบ

4. การปฏิบัติงานตรวจสอบ

การปฏิบัติงานตรวจสอบ เป็นกระบวนการปฏิบัติงานเพื่อให้ได้ข้อมูลหลักฐานต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจ ซึ่งมีขั้นตอนดำเนินการดังนี้

4.1 การเตรียมการก่อนลงมือตรวจสอบ

4.2 การดำเนินการตรวจสอบ

4.3 การสรุปประเด็นข้อตรวจสอบ

4.4 การประชุมปิดตรวจ

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นร่วมกับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2549 : 3) กล่าวว่าไว้ว่าระบบของการติดตามและประเมินผลแผนการพัฒนาท้องถิ่น ประกอบไปด้วยองค์ประกอบ 3 ส่วนหลัก

คือ ส่วนของปัจจัยนำเข้า (Input) ส่วนของกระบวนการ (Process) และส่วนของการประเมินผลลัพธ์ (Output, Goal)

สรุปได้ว่า องค์ประกอบของการตรวจสอบ มีความสำคัญที่จะส่งผลให้การบริหารงาน การดำเนินงาน เป็นไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ซึ่งองค์ประกอบของการตรวจสอบ จะประกอบด้วย 3 ส่วนหลัก คือ ส่วนของปัจจัยนำเข้า ส่วนของกระบวนการ และส่วนของการประเมินผล

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ

ความหมายของการบริการสาธารณะ

การบริการสาธารณะ มีวัตถุประสงค์เพื่อสนองต่อความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชน มิใช่เพียงบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น และต้องสร้างความพึงพอใจให้เกิดต่อผู้รับบริการ ด้วย ด้มีนักวิชาการที่กล่าวถึง ความหมายของการบริการสาธารณะไว้ดังนี้

มยุรี อนุมานราชชน (2547 : 6) ได้กล่าวว่า การบริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรม การกระทำของรัฐบาลหรือแนวทางการเลือกตัดสินใจแนวทางการกระทำของรัฐบาล เพื่อบรรลุ เป้าหมายวัตถุประสงค์ที่กำหนด

ประยูร กาญจนคุณ (2549 : 21) ได้กล่าวถึง แนวคิดของการบริการสาธารณะ ดังนี้

1. บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการหรือการควบคุมของรัฐ
2. บริการสาธารณะมีวัตถุประสงค์ในการตอบสนองความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชน
3. การจัดระบบและวิธีการดำเนินบริการสาธารณะย่อมจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เสมอ เพื่อให้เหมาะสมแก่ความจำเป็นแห่งกาลสมัย
4. บริการสาธารณะจะต้องจัดดำเนินการอยู่เป็นนิจ และโดยสม่ำเสมอ ไม่มีการหยุดชะงัก ถ้าบริการสาธารณะจะต้องหยุดชะงักลงด้วยประการใดๆ ประชาชนย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับความเสียหาย

5. เอกชนย่อมมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากการบริการสาธารณะเท่าเทียมกัน

จากแนวคิดข้างต้น ถึงแม้ว่าจะมองแนวคิดของการให้บริการสาธารณะ จำกัดขอบเขตแต่เพียงหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐเท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาในแง่ของวัตถุประสงค์แล้ว อาจกล่าวได้ว่าค่อนข้างจะครอบคลุม กล่าวคือ เป็นการมองว่าการให้บริการสาธารณะมี วัตถุประสงค์เพื่อสนองต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน มิใช่เพียงบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น นอกจากนี้คุณค่าที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การเน้นหลักการให้บริการสาธารณะ

อันได้แก่ ความต่อเนื่องและความยุติธรรมในการให้บริการสาธารณะ ซึ่งหลักการทั้งสองนี้ได้ถูกนำไปใช้ในการวัดความพึงพอใจของผู้บริการด้วยเช่นกัน

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2551 : 31) ได้ให้ความหมายว่า การบริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยส่วนรวม เป็นการให้บริการแก่ประชาชนหรือการดำเนินการอื่นเพื่อสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งการบริการสาธารณะจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไข 2 ประการ คือ เป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน

จากความหมายของการบริการสาธารณะที่นักวิชาการหลายท่านได้ให้คำจำกัดความไว้สรุปได้ว่า การบริการสาธารณะ หมายถึงกิจกรรมที่รัฐจัดทำขึ้นหรือเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจกระทำมีวัตถุประสงค์ เพื่อประโยชน์สาธารณะ และตอบสนองความต้องการของประชาชน เป็นสำคัญ และเป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ

ในการจัดทำบริการสาธารณะ ผู้ดำเนินการให้บริการสาธารณะต้องมีหลักการ เพื่อให้สามารถดำเนินกิจกรรมได้สำเร็จ เพื่อสนองต่อความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีนักวิชาการกล่าวถึงหลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะไว้ดังนี้

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2536 : 8-10) ได้กล่าวถึง ลักษณะสำคัญของการบริการสาธารณะว่า การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนถือเป็นการกิจที่สำคัญของรัฐบาลและข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยซึ่งได้มีการพัฒนาทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ ตามแนวคิดเสรีนิยม การกิจของรัฐแต่เดิมมุ่งเน้นในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศเป็นสำคัญจึงต้องหันมาเน้นที่การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนควบคู่กันไปด้วย นอกจากนี้ศักยภาพในการให้บริการสาธารณะยังมีผลโดยตรงต่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งหากระบบราชการที่รัฐควบคุมดูแลอยู่ไม่สามารถจัดการให้บริการที่สอดคล้องกับความต้องการของเอกชนแล้วระบบราชการก็จะกลายเป็นอุปสรรคในการพัฒนาความเจริญเติบโตของประเทศไปในที่สุด

พิศาล มูลศาสตรสาทร (2539 : 15) อธิบายลักษณะสำคัญของการบริการสาธารณะว่า หลักปัจจัยในการให้บริการประชาชนจะเป็นส่วนประกอบในการปฏิบัติงานของข้าราชการ บังเกิดผลแก่ส่วนรวมอย่างจริงจัง ตัวข้าราชการเองเปรียบเสมือนเทียนไขที่ต้องเผาไหม้ตัวเอง เพื่อความสุข เพื่อแสงสว่างที่จะมีแก่ผู้อื่น จะเหนื่อยยากประการใดก็สามารถทนได้ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนซึ่งรับบริการได้รับความสะดวกรวดเร็ว ตรงกับความต้องการและได้รับความสบายใจ ยิ้มแย้มเมื่อเขาก้าวออกจากสถานที่ราชการ นี่คือสุดยอดของการให้บริการแก่ประชาชน

นั้นทวิชน์ บรมานันท์ (2547 : 40-52) ได้กล่าวว่า กฎหมายของการบริการสาธารณะ หรือหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานของการบริการสาธารณะนี้ ได้ถูกสร้างขึ้นมาจากส่วนคล้ายกันกับหลักทั่วไป ของกฎหมายเกี่ยวกับบริการสาธารณะเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาถึงสถานภาพของการบริการ สาธารณะ กฎหมายของการบริการสาธารณะหรือหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานในการจัดทำบริการ สาธารณะประกอบด้วยหลัก 3 ประการ ดังนี้

1. หลักว่าด้วยความเสมอภาค

หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะเป็นหลักการที่สำคัญประการแรก ในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้เนื่องจากการที่รัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น รัฐมิได้มี จุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใด โดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำ เพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน กิจการที่รัฐจัดทำเพื่อบุคคลใด โดยเฉพาะจะ ไม่มีลักษณะเป็น บริการสาธารณะ ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้ผลประโยชน์จากบริการ สาธารณะอย่างเสมอภาคกัน

หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะ (Principe d'egalite) นี้เป็นหลักที่มี มาจากหลักความเสมอภาคกันทางกฎหมายซึ่งบัญญัติไว้ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง (Declaration des droits l' home et du citoyen) ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ.1789 หลักว่าด้วย ความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะนี้เป็นการรับรองขั้นพื้นฐานของสิทธิที่จะเสมอภาคทาง กฎหมายอันหมายถึงความเสมอภาคทางด้านสถานภาพของผู้ใช้บริการและความเสมอภาคใน ระหว่างคู่สัญญา

หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะนี้ ส่วนหนึ่งแล้วมีที่มาจากแนวคำวินิจฉัย ของศาลปกครองสูงสุดที่ได้พยายามวางหลักเกณฑ์และสร้างทฤษฎีขึ้นมาเพื่อให้เป็นแนวทาง ในการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง จนกระทั่งในปัจจุบันได้กลายเป็นหลักกฎหมายทั่วไป (Principe General Du Droit) ไปแล้ว และนอกจากนี้ หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อบริการ สาธารณะยังมีที่มาจากแนวคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnal) ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 อีกด้วย

2. หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง

เนื่องจากการบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้น หากบริการสาธารณะหยุดชะงักลงไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้ บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ

หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง (Principe De Continuite) ของบริการสาธารณะเป็นผลที่ เกิดขึ้นโดยตรงจากหลักที่ว่าด้วยความต่อเนื่องของรัฐ (Principe De La Continuite de l'Etat)

หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะนี้ถูกกล่าวถึงเป็นครั้งแรก ในคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Winkell ลงวันที่ 7 สิงหาคม ค.ศ. 1909 โดยพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนชื่อ Tardieu ได้กล่าวไว้ว่า “ความต่อเนื่องเป็นหัวใจสำคัญของบริการสาธารณะ” และหลังจากนั้นคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่ตามมาต่างก็ให้ความสำคัญกับหลักว่าด้วยความต่อเนื่องจนกระทั่งในปัจจุบัน หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะจึงได้กลายเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของการบริการสาธารณะที่มีคุณค่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไป (Principe General Du Droit)

หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะได้รับการยอมรับจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเช่นกัน โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ยืนยันหลักดังกล่าวในคำวินิจฉัยคดี Continuite Du Service De La Radio-television ลงวันที่ 25 กรกฎาคม ค.ศ. 1979 ว่า “ความต่อเนื่องของบริการสาธารณะมีลักษณะเป็นหลักคานรัฐธรรมนูญ” หลักการที่สำคัญของหลักการว่าต่อเนื่องของบริการสาธารณะ คือ นิติบุคคลผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเกิดการหยุดชะงักจะต้องมีการรับผิดชอบ และในกรณีที่เกิดการหยุดชะงักในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Collectivites Territoriales) หรือองค์การมหาชน (Establishments Publics) องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล (Tutor) จะต้องเข้าการดำเนินการแทนเพื่อเป็นหลักประกันต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

ความต่อเนื่องดังกล่าวนี้ไม่มีมาตรฐานที่แน่นอนตายตัวว่าจะต้องมีลักษณะอย่างไร สำหรับบริการสาธารณะบางประเภทซึ่งจะต้องจัดทำอย่างถาวร เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและภายนอกประเทศ การรักษาพยาบาล การควบคุมคมนาคมทางอากาศ ความต่อเนื่องจะหมายถึงการจัดบริการสาธารณะประเภทนั้นๆ ตลอดเวลา วันละ 24 ชั่วโมง สัปดาห์ละ 7 วัน ในขณะที่บริการสาธารณะบางประเภทซึ่งไม่จำเป็นต้องจัดทำอย่างถาวรแต่จะต้องจัดทำอย่างสม่ำเสมอ ก็อาจจะทำโดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขบางประการ เช่น พิพิธภัณฑสถานกำหนดเวลาปิด-เปิด กำหนดวันหยุดได้ การศึกษาสามารถกำหนดวันเวลาในการให้การศึกษารวมทั้งหยุดพักร้อนประจำปีได้อีกด้วย นอกจากนี้ ความต่อเนื่องยังขึ้นอยู่กับยุคสมัยและสภาพสังคมอีกด้วย ดังตัวอย่างเช่น การส่งจดหมายในประเทศฝรั่งเศสต้นศตวรรษที่ผ่านมาทำการส่งวันละ 3 ครั้ง และ 1 ครั้งในวันอาทิตย์ แต่ในปัจจุบันการส่งจดหมายทำการส่งวันละ 1 ครั้ง และหยุดในวันอาทิตย์ เป็นต้น

3. หลักการว่าด้วยการปรับปรุงการเปลี่ยนแปลง (Principe d' Adaptation หรือ Principe De Mutabilite) นี้ มีความหมายถึงการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะอยู่เสมอเพื่อให้บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองมีการจัดทำสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือประโยชน์ของมหาชน

หลักการว่าด้วยการปรับปรุงการเปลี่ยนแปลงนี้มีลักษณะแตกต่าง จากหลักการว่าด้วยความต่อเนื่องและหลักการว่าด้วยความเสมอภาคที่มีลักษณะเป็น “หลักกฎหมายทั่วไป” หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไม่ได้เกิดขึ้นอย่างชัดเจนจากคำวินิจฉัยทางปกครอง แต่มีการกล่าวหาพิงหรือให้ข้อคิดเห็นไว้ในคำวินิจฉัยของศาลปกครองว่า โดยสภาพของการจัดทำบริการสาธารณะทั่วไป มีวัตถุประสงค์ในการตอบสนองความต้องการของประชาชน เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลง บริการสาธารณะนั้นก็ควรจะได้รับการเปลี่ยนแปลงตามความต้องการของประชาชนไปด้วย

สรุปได้ว่า หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะประกอบด้วยหลัก 3 ประการ คือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค โดยประชาชนทุกคนมีสิทธิได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคกัน หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน และหลักการว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

องค์ประกอบของการบริการสาธารณะ

การบริการสาธารณะ จะต้องมีองค์ประกอบ เพื่อขับเคลื่อนการบริการ โดยผ่านช่องทางที่เหมาะสมจากแหล่งบริการ ไปยังผู้รับบริการตามระยะเวลาที่กำหนด โดยมีนักวิชาการกล่าวถึงองค์ประกอบของการบริการสาธารณะไว้ดังนี้

สัมพันธ ภูโพนุสย์ (2540 : 38) ได้กล่าวไว้ว่า การให้บริการสาธารณะ จะต้องประกอบไปด้วย 3 องค์ประกอบที่สำคัญ คือ หน่วยงานที่ให้บริการ (Service Delivery Agency) บริการ (The Service) ซึ่งเป็นประโยชน์ที่หน่วยงานที่ให้บริการได้ส่งมอบให้แก่ผู้รับบริการ (The Service Recipient) โดยประโยชน์หรือคุณค่าของบริการที่ได้รับนั้นผู้รับบริการจะตระหนักไว้ในจิตใจ ซึ่งอาจสามารถวัดออกมาในรูปของทัศนคติก็ได้

ปรัชญา เวสารัชช (2540 : 10) ได้กล่าวไว้ว่าการบริการสาธารณะมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ

1. ปัจจัยนำเข้า (Input) หรือทรัพยากร อันได้แก่ บุคคลากร ค่าใช้จ่าย อุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวก
2. กิจกรรม (Activities) หรือกระบวนการ (Process) ซึ่งหมายถึง วิธีการที่จะใช้ทรัพยากร
3. ผลลัพธ์ (Results) หรือผลผลิต (Output) ซึ่งหมายถึง สิ่งที่เกิดขึ้นหลังจากมีการใช้ทรัพยากร
4. ความคิดเห็น (Opinions) ผลกระทบ (Impacts) ซึ่งหมายถึง ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อบริการที่ได้รับ จากความหมายดังกล่าวเป็นการพิจารณา โดยใช้แนวคิดเชิงระบบ

ที่มีกรมองว่าหน่วยงานมีหน้าที่ให้บริการ นำปัจจัยนำเข้าสู่กระบวนการผลิตและออกมาเป็นผลผลิตหรือบริการ

ขงยุทธ พงษ์สุภาพ (2541 : 11-12) ได้กล่าวไว้ว่าการให้บริการสาธารณะหมายถึง การเคลื่อนย้ายเรื่องที่ทำให้บริการจากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่งเพื่อให้เป็นไปตามที่ต้องการด้วยเหตุผลนี้ทำให้มองงานบริการว่ามี 4 ปัจจัยสำคัญ คือ

1. ตัวบริการ (Service)
2. แหล่งหรือสถานที่ให้บริการ (Sources)
3. ช่องทางให้บริการ (Channels)
4. ผู้รับบริการ (Client Groups)

สรุปได้ว่า การบริการสาธารณะมีองค์ประกอบสำคัญ ต้องมีหน่วยงานให้บริการ มีการบริการ และมีผู้รับบริการ ซึ่งองค์ประกอบดังกล่าวจะต้องมีปัจจัยนำเข้า เช่น บุคลากร ค่าใช้จ่าย มีกิจกรรม มีผลลัพธ์ และมีความคิดเห็นของประชาชนต่อการมารับบริการ

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ รูปแบบของการปกครองที่เป็นพื้นฐานการพัฒนาประเทศ และการปกครองในระบบประชาธิปไตย และมีความสำคัญต่อการปกครอง และการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเป็นองค์การหรือสถาบันที่ฝึกปฏิบัติการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยให้ประชาชนปกครองตนเองและเลือกตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารตนเอง ซึ่งได้มีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้

ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยเป็นการจัดระเบียบการบริหารราชการ โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง พร้อมกับการกำกับดูแลของรัฐบาล และหน่วยงานภาครัฐจากราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งมีหน่วยงานและนักวิชาการ ได้ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ไว้ดังนี้

ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์ (2540 : 174) กล่าวไว้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการปกครองชุมชนที่มีอาณาเขตแน่นอน แต่ไม่มีอำนาจอธิปไตยแยกตัวเป็นอิสระไปจากรัฐหรือประเทศ เป็นชุมชนที่มีสิทธิตามกฎหมาย และการจัดองค์กรที่จำเป็น เพื่อออกข้อบัญญัติในการจัดการเกี่ยวกับกิจกรรมท้องถิ่นของตนเอง โดยอิสระปราศจากการควบคุมจากภายนอก

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2541 : 33) กล่าวไว้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การที่รัฐบาลในส่วนกลางให้หรือกระจายอำนาจหน้าที่ด้านการบริหาร ไปให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งรวมทั้งให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะบางประการ เพื่อชุมชนของตนเอง แต่ความเป็นอิสระของหน่วยการบริหารท้องถิ่นจะมีไม่มากจนถึงขนาดที่เป็นอิสระ โดยไม่ขึ้นกับรัฐบาลในส่วนกลาง ในเวลาเดียวกันเพื่อให้การบริหารท้องถิ่นดำเนินการไปได้ จึงจำเป็นต้องมีหน่วยการบริหารท้องถิ่นที่รับผิดชอบในการบริหารท้องถิ่น เพื่อให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวมในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ลิขิต ชีรเวทิน (2543 : 253) กล่าวไว้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง เป็นการมอบอำนาจให้คนในท้องถิ่น โดยมีอิสระในการปกครองตนเอง มีอำนาจในการบริหารท้องถิ่น มีงบประมาณเป็นของตนเองและมีฐานะเป็นนิติบุคคล

รศ.คณิศร์ รัตนเสริมวงศ์ (2546 : 16) กล่าวไว้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ประชาชนในท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจปกครองตนเอง ตามที่ได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาล ดำเนินการปกครองตนเอง โดยจัดตั้งองค์กรขึ้นมาใช้อำนาจแทนประชาชน เรียกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น เป็นผู้บริหารท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างอิสระ ภายใต้กรอบนโยบาย กฎหมาย และการกำกับดูแลของรัฐ

น.ครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 22) กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งส่วนราชการ ได้มอบอำนาจการปกครองและการบริหารกิจการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย โดยมีความเป็นอิสระตามควร

โกวิท พวงงาม และอลงกรณ์ อรรถแสง (2547 : 13) กล่าวไว้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีหน้าที่บริหาร ในแต่ละท้องถิ่นมีผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนท้องถิ่นเป็นผู้บริหารงานอย่างอิสระในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารงาน การเงินและการคลัง กำหนดนโยบายของตนเองรวมทั้งหน้าที่ดำเนินกิจกรรมภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชนในท้องถิ่น

สรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง มีอำนาจอิสระการตัดสินใจและการบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตนเอง เพื่อบำบัด สนองความต้องการ แก้ไขปัญหาของตนเองได้ตรงจุด รวดเร็ว ทันเหตุการณ์ แต่ยังคงอยู่ในบทบังคับด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ คือ ยังอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐบาลกลาง ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนด

ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย เป็นหลักการปกครองที่ให้ความสำคัญกับท้องถิ่นให้มีอิสระในการปกครองท้องถิ่นตนเอง เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นตนเองและเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ แต่อยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดเอาไว้ ประกอบกับเป็นการบริหาร โดยประชาชนในท้องถิ่นในอาณา-บริเวณพื้นที่หนึ่ง โดยรัฐบาลมอบอำนาจให้ดำเนินกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นนั้น ซึ่งมีบุคลากรและงบประมาณเป็นของตนเอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีหน่วยงานและนักวิชาการ ได้กล่าวไว้ดังนี้

รณสวร์ เจริญเมือง (2542 : 38) กล่าวไว้ว่า หลักการและลักษณะความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นอำนาจของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไป ไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็จะกลายเป็น รัฐอธิปไตย ซึ่งอาจเป็นผลเสีย ต่อความมั่นคงของรัฐ อำนาจของท้องถิ่นมีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญ และความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ และหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเอง โดยแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. มีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการบริการตามหน้าที่ และเพื่อใช้บังคับกับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ
2. สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น เช่น การกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการ ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

อสงกรณ์ อรรคแสง (2547 : 7) กล่าวไว้ว่า หลักการและลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย มีองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ ดังนี้

1. เป็นองค์กรชุมชนที่มีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน
 2. มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมาย
 3. มีอิสระในการดำเนินกิจการและสามารถใช้ดุลพินิจของตนเอง ในการวินิจฉัยและกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐ
 4. มีการจัดการองค์กรเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่น และฝ่ายสภาท้องถิ่น
 5. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง โดยการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น
- การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการและติดตาม ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โกวิท พวงงามและอดุลกรณ์ อรรถแสง (2547 : 13) กล่าวว่า วิกฤตการณ์และลักษณะความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ องค์การที่มีหน้าที่บริหารในแต่ละท้องถิ่นมีผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนท้องถิ่นเป็นผู้บริหารงานอย่างอิสระในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารการเงินและการคลัง กำหนดนโยบายของตนเองรวมทั้งหน้าที่ดำเนินกิจกรรมภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชนในท้องถิ่น

สถาบันพระปกเกล้า (2548 : 11) กล่าวว่า วิกฤตการณ์และลักษณะความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกัน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ โดยมีตัวแทนซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องกำกับดูแลด้วยวิธีต่าง ๆ ตามความเหมาะสม

สรุปได้ว่า วิกฤตการณ์และลักษณะความสำคัญการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย คือ การเป็นองค์กรในชุมชนที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง มีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน มีสถานภาพเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมาย มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมทั้งในด้านการคลัง การจัดเก็บภาษี การหารายได้ตามที่กฎหมายกำหนด การจัดทำงบประมาณด้วยตนเอง รวมถึงการกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐ และมีการแบ่งองค์กรเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่นและฝ่ายสภาท้องถิ่น โดยประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม และติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ในการปกครอง โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชุมชนของตนเอง เป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจปกครองตามพื้นที่ โดยท้องถิ่นจะจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนกระจายอำนาจที่ภาครัฐ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งมีหน่วยงานภาครัฐและนักวิชาการได้ให้ความเห็นและสรุปสาระสำคัญของวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

โกวิท พวงงาม (2546 : 24-25) ได้เสนอแนวคิดที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในด้านการเงิน บุคลากร ตลอดจนระยะเวลาที่ใช้ดำเนินการให้บริการชุมชน และทำให้เกิดความประหยัดเนื่องจากหน่วยการ

ปกครองท้องถิ่นจะมีเงินงบประมาณสามารถหารายได้ให้กับท้องถิ่นทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่ต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก

2. การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน

3. การรกรับการบริการจากรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียวไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริง และมักมีความล่าช้าหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประชาชนเป็นผู้บริหารย่อมจะสามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างแท้จริง

4. หน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน โดยการปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีการปกครองตนเองทั้งในบทบาทของฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติ การปฏิบัติหน้าที่ในหลายบทบาทมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการเรียนรู้กระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติได้เป็นอย่างดี

ชเนศวร์ เจริญเมือง (2548 : 135) ได้จำแนกวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่างๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็น การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ด้วนบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2. เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรกรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวย่อมไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้นจึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยงานปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็น โดยให้อำนาจหน่วยงานปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดงบประมาณของรัฐบาล ที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไข

ที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการศึกษาการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2551 : 16-17) ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ

1. เพื่อให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน โดยมีกระบวนการที่ยืดหยุ่นสามารถปรับวิธีการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงและมีการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น

2. เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการ และภาคีรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำงานร่วมกัน

3. เพื่อกำหนดแนวทางของการปฏิบัติการซึ่งจะกำหนดหลักการทั่วไปในการถ่ายโอนภารกิจรูปแบบการถ่ายโอนภารกิจที่ราชการบริหารราชการส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะเวลาการถ่ายโอน แนวทางการจัดแบ่งอำนาจและหน้าที่ในการจัดการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละรูปแบบการถ่ายโอนและดำเนินการร่วมกันในรูปแบบสหการ แนวทางการจัดสรรทรัพยากรด้านการเงิน การคลัง และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และภารกิจ ปรับบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รวมทั้งแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในเชิงรุก เพื่อสร้างความพร้อมในการปฏิบัติ โดยมุ่งในเชิงส่งเสริมเรื่องความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนปกครองตนเองได้ โดยมีต้องพึ่งรัฐบาล รวมทั้งเป็นการวางรากฐานส่งเสริมให้ประชาชนเข้าใจในระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย การมุ่งเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง สามารถทำให้

ประชาชนเรียนรู้ที่จะบริหารจัดการและพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน โดยทั้งนี้ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ได้บัญญัติไว้

องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ รูปแบบของการปกครองที่เป็นพื้นฐานการพัฒนาประเทศ และการปกครองในระบบประชาธิปไตยมีความสำคัญต่อการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเป็นองค์การหรือสถาบันที่ฝึกปฏิบัติการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยให้ประชาชนครองตนเองและเลือกตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารแทนตนเองซึ่งได้มีนักวิชาการ ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ดังนี้

อนันต์ อนันตกุล (2540 : 69) ได้กล่าวว่า ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 8 ประการ คือ

1. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง
2. พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริการรายได้ และบุคลากร เป็นต้น
3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ
4. องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

5. การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครอง ของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการ ภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับ บัญชา ของหน่วยงานทางราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขต ที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้ เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับ ดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชน โดยความร่วมมืออิสระ ในการ ดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มิได้หมายความว่ามิอิสระเต็มที่ทีเดียว คง หมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตย รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2542 : 35) ได้กล่าวว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมี องค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ ได้แก่

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

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีองค์ประกอบ คือ เป็นการปกครองท้องถิ่นที่ได้ กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มีการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่น มีการ กระจายอำนาจ เปิดโอกาสสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง และกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้ง และอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐ

ลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการและลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย เป็นหลักการปกครองที่ให้ ความสำคัญกับท้องถิ่นให้มีอิสระในการปกครองท้องถิ่นตนเอง เพื่อสนองต่อความต้องการ ของประชาชนในท้องถิ่นตนเองและเป็น ไปตามความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ แต่อยู่ภายใต้

ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดเอาไว้ ประกอบกับการบริหาร โดยประชาชนในท้องถิ่นใน อาณา-บริเวณพื้นที่หนึ่ง โดยรัฐบาลมอบอำนาจให้ดำเนินกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นนั้น ซึ่งมีบุคลากรและงบประมาณเป็นของตนเอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีหน่วยงาน และนักวิชาการได้กล่าวไว้ ดังนี้

พรชัย เทพปัญญา และคณะ (2547 : 1) ได้ให้ความหมายว่า ลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือเป็นองค์กรที่มีการปฏิบัติงานต่อเนื่องกัน โดยไม่ขาดตอน ไม่ใช่แค่ชั่วคราว มีอำนาจหน้าที่ที่จะกระทำกิจกรรมสาธารณะ มีความสามารถที่จะทำสัญญากับบุคคลหรือนิติบุคคลได้ มีสิทธิผูกฟ้องร้อง หรือถูกฟ้องร้องคดีความในศาลได้ และมีความสามารถที่จะเก็บภาษีของตนเอง

ปธาน สุวรรณมงคล (2547 : 5) ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. เป็นนิติบุคคล นิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้น โดยอำนาจของกฎหมายการเป็นนิติบุคคลจึงเป็นการแสดงถึงฐานะทางกฎหมายสำหรับการปกครองท้องถิ่นถือเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน โดยมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรส่วนท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้น ๆ และสามารถก่อหนี้พันธะทางกฎหมาย

2. มีอำนาจหน้าที่เฉพาะจะมีการดำเนินกิจการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้น ๆ ซึ่งอาจเป็นการระบุหน้าที่ไว้โดยชัดเจน หรืออาจเป็นการระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มกระทำการใด ๆ ที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้

3. ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยทั่วไปสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรืออาจมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยสภาเป็นผู้เลือกคณะผู้บริหารท้องถิ่นก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนด

4. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนท้องถิ่น เป็นเรื่องสำคัญ ทั้งนี้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงและโดยทางอ้อม

5. มีอิสระการบริหารอย่างเพียงพอในขอบเขตหน้าที่ที่กำหนด ไว้ในกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพบรรลุดามน โขบายและเป้าหมายที่กำหนด โดยรัฐบาลกลางมีหน้าที่เพียงสนับสนุน ส่งเสริมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6. มีอำนาจการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้อย่างอิสระตามควร มีการจัดหารายได้ในท้องถิ่นของตนเองอย่างพอเพียงต่อการบริหารงาน มีแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองเพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

7. มีการกำกับดูแลจากรัฐ การปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของรัฐและจัดตั้งโดยมีกฎหมายรองรับมิใช่องค์กรที่เป็นอิสระจากรัฐ การกำกับดูแลเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จำเป็น ไม่ขัดกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 22) ได้จำแนกลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายจากส่วนกลาง มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีขอบเขตการปกครองท้องถิ่นที่แน่นอน และมีคณะผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างเป็นทางการและมีอำนาจในด้านการคลัง มีอิสระในการกำหนดนโยบายและมีการบริหารงานของตนเอง

สรุปได้ว่า หลักการและลักษณะความสำคัญการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย คือการเป็นองค์กรในชุมชนที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง มีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน มีสถานภาพเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมาย มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมทั้งในด้านการคลัง การจัดเก็บภาษี การหารายได้ตามที่กฎหมายกำหนด การจัดทำงบประมาณด้วยตนเอง รวมถึงการกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐ และมีการแบ่งองค์กรเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่นและฝ่ายสภาท้องถิ่น โดยประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม และติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาของการปกครองท้องถิ่น

การกระจายอำนาจ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นนับเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารราชการแผ่นดินครั้งสำคัญของประเทศ ทั้งนี้เนื่องจาก การกระจายอำนาจในด้านภารกิจงบประมาณ และบุคลากร ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมทำให้ระบบการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคลดบทบาทและหน้าที่ลง ในขณะที่เดียวกันความไม่พร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นแง่ผู้บริหารท้องถิ่น บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและวัฒนธรรมชุมชนที่เป็นสภาพแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็อาจเป็นปัญหาที่ทำให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพในการรับ โอนซึ่งมีผู้แสดงความคิดเห็นของปัญหาการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

วิชชุกร นาคธน (2550 : 124-127) ได้กล่าวถึง ปัญหาต่างๆในการบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีประเด็นสำคัญสรุปได้ดังนี้

1. ปัญหาด้านกฎหมาย

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ในเรื่องอำนาจหน้าที่และเรื่องภาษีอากรที่จะต้องเก็บและจัดแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นในทาง