

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทที่ 2 นี้ ได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง 2 ประเด็น ได้แก่

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองและการปกครองส่วนท้องถิ่น
2. หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

เพื่อเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา ดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองและการปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ (Decentralization)

ซึ่งในการบริหารประเทศ รัฐบาลกลางจะบริหารประเทศจัดบริการและอำนาจการปกครองให้ดีทั่วถึงทุกชุมชนนั้นย่อมเป็นภาระที่หนักของรัฐบาล ซึ่งจะต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก รวมทั้งเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการจำนวนมากเช่นกัน ทำให้รัฐบาลอาจประสบปัญหาในการตอบสนองความต้องการของชุมชนต่างๆ ให้รวดเร็วได้ นอกจากนี้ในการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตย การที่จะทำให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามา มีสิทธิมีเสียงในการปกครองได้อย่างทั่วถึงก็เป็นสิ่งที่จำเป็น ทฤษฎีและแนวคิดของการกระจายอำนาจทางการปกครองจึงมีความสำคัญขึ้น การกระจายอำนาจทางการปกครอง (Decentralization) จัดแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ (ประทาน คงฤทธิศึกษากร , 2535:3-6)

การแบ่งอำนาจทางการปกครอง (Decentralization)

หมายถึงการมอบอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลางไปให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาค ได้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามแต่รัฐบาลกลางจะมอบหมายให้ ภายในเขตพื้นที่ที่ได้กำหนดขึ้น โดยให้มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจแก้ปัญหาตลอดจนการริเริ่มได้ในกรอบแห่งนโยบายที่รัฐบาลวางไว้

วิธีการแบ่งอำนาจทางการปกครองดังกล่าว เป็นลักษณะการปกครองของไทยในระบบการบริหารราชการส่วนภูมิกษณัณเฒ่เอง โดยมีลักษณะการแบ่งอำนาจทางการปกครองที่สำคัญคือ

(1) เป็นการบริหารโดยใช้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลาง และเจ้าหน้าที่เหล่านั้นก็อยู่ในระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลางระบบเดียวกัน

(2) เป็นการบริหารโดยใช้งบประมาณ ซึ่งส่วนกลางเป็นผู้อนุมัติและควบคุมให้ เป็นไปตามวิธีการงบประมาณแผ่นดิน การตั้งงบประมาณ การริเริ่มโครงการต่างๆ อาจทำได้โดย เจ้าหน้าที่ประจำส่วนภูมิภาคนั้นๆ

(3) เป็นการบริหารภายใต้นโยบาย และวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกลางหรือรัฐบาล แห่งชาติ

(4) เป็นการบริหารงานโดยเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลาง โดยได้รับ มอบหมายอำนาจจากส่วนกลางที่จะทำการวินิจฉัยสั่งการใดๆ ตามอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีอยู่

การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง (Devolution)

เป็นการมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจปกครองตนเองอย่างแท้จริง เป็น การมอบอำนาจให้ทั้งในทางการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่อง queท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบาย และควบคุมการปฏิบัติ ให้เป็นไปตามนโยบายของท้องถิ่นของตนเองได้

ทั้งนี้ในทางทฤษฎีอาจมีกรรมวิธีในการกระจายอำนาจได้ 2 กรณี คือ

(1) การกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองตามเขตพื้นที่ (Territory) เช่น องค์การ บริหารส่วนจังหวัด, เทศบาล, สุขาภิบาล

(2) การกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองตามลักษณะเฉพาะกิจกรรม (Activity) หรือหน้าที่ (Function) เช่น การประปา, การไฟฟ้า, การโทรศัพท์

อย่างไรก็ตามสำหรับประเทศที่ยังไม่มีความพร้อมในการที่จะให้ท้องถิ่นได้ปกครอง ตนเองอย่างแท้จริงอย่างเช่นประเทศไทย รูปแบบการกระจายอำนาจถึงเป็นลักษณะของการแบ่งอำนาจ มากกว่า แม้ว่าในปัจจุบันจะได้มอบอำนาจทางการเมืองแก่ท้องถิ่นในรูปของการปกครองส่วน ท้องถิ่นแบบต่างๆ แล้วก็ตาม แต่ลักษณะที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นไทย ก็คือ การที่ฝ่ายบริหาร ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง แต่ระบบ การบริหารโดยรวมแล้วยังเป็นแนวทางของการแบ่งอำนาจอยู่

แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น คือ ยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐ ในระบอบประชาธิปไตย โดยมุ่งเน้นการลดบทบาทของรัฐในส่วนกลางลงเหลือภารกิจหลักที่ต้องทำ เท่าที่จำเป็น และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานของชุมชน ตามเจตนารมณ์ของประชาชน มากขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2543:142-143)

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นการกระจายสิ่งต่อไปนี้เป็นส่วนกลางให้แก่ท้องถิ่น

1. การกระจายหน้าที่ คือการมอบหมายหน้าที่ที่ดำเนินการเพื่อผลประโยชน์โดยตรงกับท้องถิ่นไปให้ท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการเอง

2. การกระจายอำนาจการตัดสินใจ คือการมอบอำนาจการตัดสินใจในการดำเนินการตามหน้าที่ที่ท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบดำเนินการเอง ให้ท้องถิ่นมีอำนาจสมบูรณ์ตั้งแต่การกำหนดนโยบายจนถึงขั้นการปฏิบัติตามนโยบาย

3. การกระจายทรัพยากรการบริหาร คือการถ่ายโอนบุคลากร งบประมาณ เทคโนโลยีที่เหมาะสมให้แก่ท้องถิ่น เพื่อที่ท้องถิ่นจะได้มีทรัพยากรการบริหารอย่างเพียงพอและเหมาะสมต่อการดำเนินงานในกิจการของท้องถิ่น

4. การกระจายความรับผิดชอบต่อหน้าที่ เป็นการกระจายความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานที่รัฐให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่น และประชาชนร่วมกันรับผิดชอบ แทนที่จะเป็นความรับผิดชอบต่อภารกิจหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียว

การกระจายความพร้อม เป็นการกระจายความพร้อมที่มีอยู่ในส่วนกลางให้กับท้องถิ่น เพื่อสร้างขีดความสามารถให้กับท้องถิ่นเป็นการทำให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง สามารถบริหารจัดการท้องถิ่น ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.1.1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจเป็นปัจจัยที่สำคัญของการปกครองตามระบบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญต่อท้องถิ่น โดยต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนรวมในการปกครอง เพื่อตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหของท้องถิ่นด้วยตนเอง ตลอดจนควบคุมติดตามผลการบริหารงานของเจ้าหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ ในเรื่องการกระจายอำนาจนั้น ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2542 : 290-291) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจว่าเป็นคำที่มีความหมายเฉพาะในวงวิชาการรัฐศาสตร์ เป็นคำที่มีความหมายตรงกันข้ามกับคำว่ารวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ซึ่งแปลว่าระบบการบริหารที่รัฐบาลกลางกุมอำนาจการตัดสินใจในการบริหารกิจการต่างๆ ทั่วประเทศ การกระจายอำนาจเป็นระบบการบริหารการปกครองโดยที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้มีอำนาจดำเนินกิจการภายในอาณาเขตของตน โดยปราศจากการแทรกแซง การกระจายอำนาจเป็นการโอนอำนาจหรือยกอำนาจให้ (Devolution) เป็นการให้ความรับผิดชอบแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเด็ดขาด

โกวิทย์ พวงงาม (2548 : 37) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ คือ การโอนกิจการบริการ สถานะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง ดังนั้น จะเห็นว่าการกระจายอำนาจนั้นมี 2 รูปแบบ คือ

(1) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริหารสาธารณะ เรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควร

(2) การกระจายอำนาจตามบริการ หรือ การกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบ จัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระ โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การสื่อสาร วิทยุ กระจายเสียงและโทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

อนเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2543 : 4) กล่าวไว้ว่า การกระจายอำนาจมีภารกิจสำคัญ คือ การสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น มิใช่การสร้างการปกครองหรือการบริหารเป็นหลัก เราต้องเน้นการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนมีส่วนร่วมและรับผิดชอบโดยตรงให้มากที่สุด และถ้าการทำเช่นนั้นจะทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ และมีความสุจริตด้วยก็จะเป็นการดียิ่ง แต่ประเด็นหลักอยู่ที่การสร้างการปกครองที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมและมีส่วนทำประโยชน์ให้ส่วนรวมโดยตรงด้วยความเสียสละ ด้วยความรับผิดชอบและด้วยความกระตือรือร้น อย่งไรก็ดี การกระจายอำนาจไม่ใช่การมอบอำนาจ

ติน ปรัชญพฤทธิ (2546 : 105 – 106) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่าเป็นการขยายและมอบหมายให้หน่วยที่เล็กลงไปเป็นผู้ดำเนินงานหรือตัดสินใจแทนสำนักงานใหญ่ การกระจายอำนาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) การลดความแออัดของงานที่สำนักงานใหญ่ หรือ Deconcentration ซึ่งหมายถึง การที่สำนักงานใหญ่มอบหมายให้หน่วยย่อยเป็นผู้ดำเนินงาน หรือตัดสินใจแทน แต่อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังอยู่ที่สำนักงานใหญ่ และ

(2) การที่การดำเนินงานหรือการตัดสินใจตกเป็นของหน่วยย่อย หรือ Devolution ซึ่งหมายถึงการที่หน่วยย่อยสามารถตัดสินใจดำเนินงานได้เอง โดยไม่ต้องขออนุญาตหรือถูกกำกับจากสำนักงานใหญ่

ลิจิต ธีระเวคิน (2545 : 267 – 268) ได้ให้ความหมายไว้ว่าการกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเป็นอย่างยิ่ง โดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ ๆ คือ

(1) การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติ และโครงสร้างส่วนฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง หรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุด คือ รากแก้วซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย

(2) การกระจายอำนาจยังมีความสำคัญอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจและสังคม ในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชนถึงลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเท่านั้น การกระจายอำนาจจึงไม่เพียงแต่เป็นการปูพื้นฐานการพัฒนาประชาธิปไตย แต่ยังมีบทบาทสำคัญสำหรับการพัฒนาชุมชน ซึ่งมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคม ในด้านการสร้างรายได้ สร้างความเจริญด้านต่างๆ ในท้องถิ่น

ปรัชญา เวสารัชช์ (2537 : 2) ได้ให้ความหมาย การกระจายอำนาจไว้ว่าต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์บางอย่างที่สำคัญ คือ

(1) ประสิทธิภาพของหน่วยราชการในการบริหาร การจัดสรร และให้บริการแก่ประชาชน เช่น หลังจากมีการมอบอำนาจแล้ว หน่วยราชการใช้เวลาดำเนินการน้อยลง ใช้ทรัพยากรสิ้นเปลืองน้อยลง ประหยัดงบประมาณมากขึ้น เป็นต้น

(2) ประสิทธิภาพของการทำงาน กล่าวคือ หน่วยราชการสามารถปฏิบัติงานได้บรรลุเป้าประสงค์ได้มากขึ้น ดีขึ้น เช่น สามารถให้บริการแก่ประชาชนเป็นจำนวนมากกว่าเดิมเกิดความเป็นธรรม ประชาชนพอใจ หรือสามารถตอบสนองความต้องการเฉพาะบุคคลดีขึ้น เป็นต้น

(3) ช่วยพัฒนาบรรยากาศ การทำงานของข้าราชการและพนักงาน คือ ทำให้ข้าราชการมีความกระตือรือร้น สนใจปรับปรุงรูปแบบวิธีการทำงานและบริหารของตน มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการปฏิบัติงานของตน

จรัส สุวรรณมาลา (2541 : 1) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า หมายถึงสถานะที่หน่วยงานหรือชุมชนระดับล่างมีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการดำเนินกิจกรรมของตนเอง ได้อย่างกว้างขวาง การกระจายอำนาจเป็นสถานะที่ตรงกันข้ามกับ “การรวมอำนาจ” (Centralization) ซึ่งเป็นสถานะที่หน่วยงานระดับบนสุด หรือองค์กรของรัฐระดับสูงสุดเป็นผู้กำหนดแนวทางและวิธีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในทุกเรื่อง

จากแนวคิดและทัศนะของนักวิชาการดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจนั้น มีความหมายที่หลากหลาย ซึ่งผลของการกระจายอำนาจ จะนำไปสู่เป้าหมายส่วนรวมของรัฐ คือ ระบบสังคมซึ่งประชาชนมีสภาพความเป็นอยู่และมาตรฐานของการครองชีพที่ดี ระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพ มีการประสานความต้องการและการตอบสนองที่ราบรื่นเหมาะสมระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

2.1.1.2 การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น

มีเหตุผลเชิงวิชาการสนับสนุนอย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่

ประการแรก ในแง่ประสิทธิภาพ (เหตุผลทางด้านเศรษฐกิจและการบริหารจัดการ) การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ผลิตบริการสาธารณะ (Local Public Goods) จะช่วยให้การจัดบริการตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น บริการสาธารณะในท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว เปิดโอกาสความคิดริเริ่มใหม่ๆ โดยผู้บริหารท้องถิ่น โดยมีข้อสันนิษฐานว่าการทำงานแก้ปัญหา โดยท้องถิ่นมีข้อได้เปรียบในแง่ความคล่องตัวรวดเร็ว เพราะอยู่ใกล้กับพื้นที่ ความรับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่น และความเป็นเจ้าภาพที่ชัดเจน

ประการที่สอง ช่วยส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น และระดับรากฐานให้มีความเข้มแข็ง (เหตุผลสนับสนุนทางการเมือง) โดยมีการวางอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่นที่ต่างได้รับการเลือกตั้งและความไว้วางใจจากประชาชน

ประการที่สาม การส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบ้านเมือง (เหตุผลทางสังคม) ให้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายการเมืองท้องถิ่น เสริมสร้างประชาสังคม (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2547 : 2)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีข้อบัญญัติหลายตอนเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิเช่น “รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” (มาตรา 282) “ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (มาตรา 283) “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ” (มาตรา 284) “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น” (มาตรา 289) “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ (2) การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษา

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะที่อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน (3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ (มาตรา 290)

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อขับเคลื่อนการกระจายอำนาจฯ ในหมวดที่ 4 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดภารกิจให้มีการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะที่มีลักษณะซ้ำซ้อนระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แล้วเสร็จภายในเวลาสี่ปี (มาตรา 30 วรรคหนึ่ง) พร้อมกับระบุว่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น โดยกำหนดเป้าหมายคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาล ไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบภายในปี พ.ศ. 2544 และร้อยละสามสิบห้าภายในปี พ.ศ. 2549 (มาตรา 30 วรรคสี่)

อย่างไรก็ตามในภาคปฏิบัติการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังคงประสบปัญหาและอุปสรรคต่างๆ เช่น การไม่ให้ความร่วมมือของราชการส่วนกลาง ความเข้าใจและการตีความที่แตกต่างกันของหน่วยงานต่างๆ ความไม่พร้อมของบุคคล การขาดอิสระของท้องถิ่นเนื่องจากมาตรการกำกับควบคุมโดยราชการส่วนกลางมากเกินไป เป็นต้น

2.1.1.3 หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นหลักการเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาของตนเองในระดับท้องถิ่น ทำให้สามารถตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ และหลักการกระจายอำนาจตั้งอยู่บนพื้นฐานประโยชน์สำคัญอย่างน้อย 5 ประการ ดังนี้

- (1) เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางหรือหน่วยบริการราชการส่วนกลาง
- (2) เป็นการทำให้ปัญหาในท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น
- (3) เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นได้แสดงความสามารถและพัฒนาบทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตน
- (4) เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่น อันเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยและเป็นพื้นฐานสำคัญให้คนในท้องถิ่นได้ก้าวขึ้นไปดูแลปัญหาระดับชาติต่อไป
- (5) เป็นการเสริมสร้างความมั่นคงและความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนที่จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพและมีบทบาทในการจัดการดูแลชุมชนท้องถิ่นของตนเอง (สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2548 : 1)

2.1.1.4 นโยบายและเป้าหมายของการกระจายอำนาจ

นโยบายการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีบทบัญญัติที่กำหนดเป็นนโยบายและหลักการที่สำคัญของรัฐ ดังนี้

(1) **แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ** รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น (มาตรา 78)

(2) **ความเป็นอิสระของท้องถิ่น** ภายใต้บังคับมาตรา 1 (มาตรา 1 ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้) รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (มาตรา 282)

(3) **สิทธิจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 283 วรรคแรก)

(4) **ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ (มาตรา 284 วรรคแรก)

(5) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5.1) **อำนาจหน้าที่** การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ (มาตรา 284 วรรคสอง)

(5.2) **การพัฒนาการกระจายอำนาจของรัฐ** ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจที่มีสาระเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ การจัดสรรสัดส่วนภาษีอากร และการมีคณะกรรมการทำหน้าที่ดังกล่าว (มาตรา 284 วรรคสาม)

(5.3) **การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติมิได้ (มาตรา 283 วรรคสอง)

2.1.2 การปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.2.1 ทฤษฎีว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตย

หัวใจของการปกครองท้องถิ่นนั้น กล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว ก็คือคำถามที่ว่า การปกครองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์อย่างไรกับระบอบประชาธิปไตย การจัดสรรอำนาจระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางควรเป็นอย่างไร และการปกครองท้องถิ่นควรมีความเป็นประชาธิปไตยแค่ไหนนั่นเอง

ในประวัติศาสตร์ของโลกตะวันตก มีแนวคิดที่แตกต่างกันถึง 3 สำนักว่าด้วยประเด็นนี้ผิดกับในสังคมไทยที่มีเพียงความเห็นเดียว คือ ทุกๆ ฝ่ายชอบที่จะกล่าวว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองที่จะต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่ง แต่ทว่าในทางปฏิบัติ กลับไม่มีลักษณะเช่นนั้น (โกวิทย์ พวงงาม, 2548 : 40 – 42)

สำนักแรก เป็นแนวความคิดของฝ่ายคัดค้านการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นหลักการที่ขัดขวางระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้ง สำนักที่สอง เห็นว่าหลักการประชาธิปไตยได้แก่ การปกครองโดยเสียงข้างมาก (Majority Rule) และความเสมอภาค (Equality) นั้น ไม่อาจตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของการปกครองท้องถิ่นได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะคับแคบ เห็นแก่ท้องถิ่นตนเป็นหลัก (Parochial) หลากหลาย (Diverse) มีแนวโน้มจะเป็นแบบคณาธิปไตย (Potentially Oligarchic) และมีลักษณะฉ้อฉลอำนาจ (Corrupt) ส่วนสำนักที่สาม เห็นว่าระบอบประชาธิปไตยกับการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวพันกันอย่างยิ่ง ประชาชนต้องมีเสรีภาพ ประชาชนซึ่งเสียภาษีต้องมีสิทธิมีเสียงในการบริหารบ้านเมือง ต้องรู้ว่าผู้บริหารจะทำอะไร ผู้บริหารควรปรึกษาหารือกับประชาชนในกิจการสาธารณะต่างๆ และไม่ว่าประชาชนจะอยู่ในเมืองหรือในหมู่บ้านล้วนต้องมีเสรีภาพในการบริหารท้องถิ่นเพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่นนั่นเอง

การที่สำนักแรกเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นกับระบอบประชาธิปไตยขัดแย้งกันอย่างสิ้นเชิง และไม่อนุญาตให้มีการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นได้ ผลที่ตามมาก็คือ ระบบการบริหารประเทศบนพื้นฐานของแนวคิดดังกล่าวจึงเป็นระบบการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization) ไม่มีการปกครองตนเองในท้องถิ่นต่างๆ

สำนักที่สอง เห็นว่าอนุญาตให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ แต่ต้องมีการควบคุมจากรัฐบาลกลางอย่างมาก เพราะหัวใจของการบริหารประเทศอยู่ที่ส่วนกลาง ต้องฟังความเห็นของคนส่วนใหญ่ในประเทศ จึงกำหนดให้การปกครองท้องถิ่นทุกระดับมีฐานะ โครงสร้างการบริหาร และโครงสร้างอำนาจหน้าที่เหมือนกัน ทศนะเช่นนี้เป็นของนักคิดฝรั่งเศสบางคน เช่น จอร์จ ล็องโกร

(G.Langrod) ซึ่งกล่าวว่าระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้นไม่จำเป็นต้องมีการปกครองท้องถิ่นก็ได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นเพียงผลผลิตของการบริหารด้านเทคนิค และก็ไม่จำเป็นว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นจะยอมรับค่านิยมแบบประชาธิปไตย เนื่องจากองค์กรเหล่านั้นอาจจะแตกแยกกัน (Decisive) ไม่นิยมความเสมอภาค (In egalitarian) และขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของส่วนรวม (Contrary to the Public Will) นอกจากนี้ บางท้องถิ่นอาจคิดถึงการแบ่งแยกดินแดนออกไปเป็นรัฐอิสระอีกด้วย ทัศนะเช่นนี้มีผลต่อระบบการบริหารและการจัดการการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศส ก่อนที่จะเกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2525 (G. Langrod อ้างถึงใน ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2542 : 39)

นักคิดชาวเบลเยียม เช่น ลีโอ มูแลง (Leo Moulin) ก็มีความเห็นเช่นนี้ โดยได้กล่าวว่าการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนนั้น ในทางปฏิบัติต้องถือว่ามีข้อจำกัดมาก “การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นเพียงแหล่งฝึกอบรมเพื่อปกป้องผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนท้องถิ่นที่คับแคบและมองข้ามผลประโยชน์ที่สูงกว่าในระดับชาติ” ในขณะที่การบริหารระดับชาติมีขนาดใหญ่แตกต่างจากระดับท้องถิ่น นอกจากนี้ ผลประโยชน์ระดับท้องถิ่นและความเป็นไปได้ที่อาจจะเกิดการหาผลประโยชน์เพื่อตัวเอง ก็ไม่เหมาะสมกับระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ ความคิดดังกล่าวได้ก่ออิทธิพลต่อการจัดการปกครองท้องถิ่นในเบลเยียมเช่นกัน

สำนักที่สาม การปกครองท้องถิ่นมีความจำเป็นในระบอบประชาธิปไตย เพราะมันช่วยให้คนในท้องถิ่นต่างๆ ได้เสนอปัญหาและหาทางแก้ไข ซึ่งงานเช่นนี้ไม่อาจให้รัฐบาลกลางทำจอห์น สจวร์ต มิลล์ (John Stuart Mill) ให้ความเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการศึกษาทางการเมืองและเป็นแหล่งสร้างความสามัคคีในท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นปัจจัยอันดับต้นๆ ของประชาธิปไตย ในทัศนะของแพนเทอร์-บริค (Panter Brick) การปกครองท้องถิ่นเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับประชาธิปไตยระดับชาติ (a Necessary Condition of National Democracy) เพราะมันเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ออกความเห็น (Creating a Democratic Climate of Opinion) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการชุมชนของตนเอง (Panter-Brick อ้างถึงใน ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2542 : 40)

จากการศึกษาของฮาร์ดี วิกวอร์ (W. Hardy Wickwar) พบว่า ในแง่หนึ่งการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นก่อนรัฐ-ชาติด้วยซ้ำ เพราะ “การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นลูกหลานของชุมชนโบราณและมันสะท้อนประวัติศาสตร์ธรรมชาติของมนุษย์ยิ่งกว่าส่วนใดๆ ของอารยธรรมสมัยใหม่” ฉะนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงมิใช่เขตการปกครองที่รัฐแบ่งออกเป็นส่วนๆ เพียงเพื่อความสะดวกในการบริหารหรือการจัดการด้านการศึกษา แต่มันเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลของชาติที่ท้องถิ่นไม่เคยยอมยกให้แก่รัฐ แต่ชุมชนซึ่งเป็นผู้ให้กำเนิดการปกครองท้องถิ่นได้รับการรักษาไว้ตลอดมา

การปกครองท้องถิ่นยังสร้างค่านิยมแบบประชาธิปไตยที่สำคัญ 2 อย่าง คือ ความชอบธรรมของเหตุผลของแต่ละคน และความจำเป็นที่จะต้องคัดเลือกเหตุผลเหล่านั้นว่าอันไหนมีความเหมาะสมมากที่สุด ความเห็นเหล่านี้เป็นพื้นฐานสำคัญของระบบการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษ ซึ่งได้ทำให้เกิดประเพณีการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยที่มั่นคงในประเทศดังกล่าว

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่ามีความเห็นแตกต่างอย่างสำคัญในทวีปยุโรปเกี่ยวกับฐานะและบทบาทของการปกครองท้องถิ่นและความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลาง และความแตกต่างทางความคิดก็ได้ส่งผลให้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเทศไม่เหมือนกัน

ทัศนคติต่างกันไม่เพียงแต่ได้ปรากฏในยุโรป ในช่วงศตวรรษแรกของการสถาปนาประเทศสหรัฐอเมริกา ความเห็นที่ขัดแย้งกันเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็ได้กลายเป็นประเด็นสำคัญเช่นกันในโลกใหม่ คนอเมริกันกลุ่มหนึ่งไม่เพียงแต่ได้ต่อสู้เพื่อเอกราชจากอังกฤษ หากยังได้รณรงค์เพื่อสิทธิในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นอีกด้วย หลังจากที่ได้ออมรับระบบการเมืองการปกครองระดับชาติได้แล้ว

อย่างไรก็ตาม มีความเห็นแตกออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิยมรัฐบาลกลาง หรือนิยมระบบรวมศูนย์ (Federalists หรือ Centralists) และฝ่ายอำนาจอยู่ที่ประชาชน หรือเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจ (Decentralists) แต่ความเป็นจริง ตั้งแต่แรกก่อตั้งก่อตั้งสหรัฐอเมริกา ระบบสหพันธรัฐ (Federal System) ก็มีเจตนารมณ์ตั้งแต่แรกเริ่มอยู่แล้วว่า ให้มีรัฐบาลกลาง

2.1.2.2 บทบาทการปกครองส่วนท้องถิ่นก่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยทั้งระดับชุมชนและระดับประเทศ

แนวคิดต่อการปกครองท้องถิ่นที่มีความเห็นต่างกันอยู่บ้าง นั่นก็คือ การมองว่าการปกครองท้องถิ่นไม่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการปกครองในระดับชาติ ซึ่งก็มักเป็นฝ่ายที่นิยมระบบรวมศูนย์หรือฝ่ายนิยมรัฐบาลกลาง ซึ่งก็เห็นว่าในปัจจุบันเกือบจะไม่ค่อยเป็นที่นิยมกันแล้ว

สำหรับในปัจจุบันฝ่ายที่เห็นว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นแบบประชาธิปไตยโดยพื้นฐาน ผู้นำท้องถิ่นควรมาจากการเลือกตั้งและการปกครองท้องถิ่นเช่นนี้จะมีส่วนส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยระดับชาติ ซึ่งเป็นความคิดเชิงบวกที่ได้รับความนิยมโดยทั่วไป และเป็นไปอย่างต่อเนื่อง โดยหลักการแล้ว บทบาทการปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชุมชนและระดับประเทศดังนี้

ประการแรก ก่อให้เกิดและกระตุ้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (Greater Political Participation by the People) การปกครองท้องถิ่นซึ่งมีผู้นำมาจากการเลือกตั้งมีประโยชน์เริ่มตั้งแต่การกระตุ้นความสนใจของประชาชน และการที่ผู้นำเหล่านั้นมาจากการเลือกตั้ง เสนอโนบายให้ประชาชนได้ทราบ ได้คิด ถกเถียงและตัดสินใจเลือก ก็ย่อมส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

โรเบิร์ต ดาห์ล (Robert Dahl) เคยชี้ไว้ว่าข้อดีหลายๆ ของประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น คือ มักกระตุ้นการเข้าร่วมของประชาชนอย่างมีเหตุผลในการจัดการรูปแบบชีวิตด้านต่างๆ ของประชาชนและเสริมสร้างความรู้สึกรับความเป็นเจ้าของ สามัคคี คิดถึงส่วนรวม และการเป็นสมาชิกของชุมชนเดียวกัน (Robert A. Dahl อ้างถึงใน ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2542 : 43 – 44) อย่างไรก็ตามทัศนะเช่นนี้ก็มักมีคนเห็นว่า มีบ่อยครั้งที่ชุมชนหลายแห่งถูกรวบงำด้วยกลุ่มคนที่มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจ การแบ่งสรรอำนาจในชุมชนหาได้มีความยุติธรรมไม่

ประการที่สอง ก่อให้เกิดความรับผิดชอบของผู้นำต่อประชาชน (Accountability) ที่ผ่านมากำว่า Accountability เป็นคำที่ไม่ค่อยปรากฏในสังคมไทย แต่เป็นคำที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางในสังคมประชาธิปไตยตะวันตก เพราะว่าคำนี้หมายถึงพันธะสัญญาหรือความรับผิดชอบต่อทางการเมืองที่ผู้นำมาจากการเลือกตั้งมีต่อผู้เลือกตั้ง เนื่องจากประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนของตน ตัวแทนเหล่านั้นจึงจะต้องมีความรับผิดชอบต่อในแง่ที่ว่า ตัวเขาเข้าไปทำงานอะไรผลของงานเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือส่วนตัว ต้องอธิบายได้ว่าทำไมต้องทำเช่นนั้น ประชาชนอยากรู้ และต้องการมีเสียงในการกำหนดทิศทางของประเด็นต่างๆ

จอห์น สจิวต์ มิลล์ (John Stuart Mill) ถือว่าเป็นสิทธิของเอกชนและกลุ่มท้องถิ่นที่จะตรวจสอบและควบคุมการปกครองระดับท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อป้องกันการใช้อำนาจที่ไร้ขอบเขต ทัอมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) เองก็ได้ปกป้องอำนาจและสิทธิของรัฐเพื่อมิให้รัฐบาลกลางใช้อำนาจมากเกินไป และเช่นเดียวกับ อิลวิสเกอร์ (Ylvisaker) ที่ชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลที่ดีต้องมีความรับผิดชอบต่อผู้เลือกตั้ง จะอยู่ใกล้ชิดกับแหล่งกำเนิดอำนาจ (การเลือกตั้ง) มากกว่า และประชาชนสามารถเข้าหาราชการได้ (B.C. Smith อ้างถึงใน ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2542 : 45 – 46)

ประการที่สาม การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะขจัดระบบเผด็จการโดยรัฐบาล กล่าวคือ เมื่อมีการกระจายอำนาจมากขึ้น ท้องถิ่นเข้มแข็ง สถาบันการเมืองต่างๆ โดยเฉพาะพรรคการเมืองมีความมั่นคง การยึดอำนาจและการใช้อำนาจเผด็จการจากส่วนกลางเป็นไปได้ยาก การปฏิวัติรัฐประหารจึงไม่มีโอกาสเกิดขึ้นได้ง่าย ซึ่งมองเตสกีเยอ (Montesquieu) ได้เขียนสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นในยุโรปสมัยนั้นว่า “การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะสามารถต่อต้านคลื่นการปฏิวัติรัฐประหาร

ได้และการปกครองท้องถิ่นที่มีอิสระจะช่วยส่งเสริมให้สถาบันการเมืองต่าง ๆ ในยุโรปมีความมั่นคงยิ่งขึ้น”

ประการที่สี่ การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ ในแง่นี้นับว่าการเมืองการปกครองท้องถิ่นประสบความสำเร็จในอันที่จะพัฒนาประชาธิปไตยในแง่ของผู้นำทางการเมืองได้รับการอบรม การเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่นทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น ด้วยเหตุที่ได้รับความนิยม ศรัทธาจากประชาชน จึงทำให้ได้รับการเลือกตั้งในระดับที่สูงขึ้น การเขยิบจากสมาชิกสภาเทศบาลมาเป็นสมาชิกสภาจังหวัด และมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น นับเป็นผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับการเมืองสูง

ประการที่ห้า การสร้างประชาธิปไตยหรือการพัฒนาการเมืองที่มั่นคงจะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน จากนั้นจึงขยายไประดับประเทศ ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยระดับชาติ เพราะจะทำให้เกิดการพัฒนาการเมืองในวงกว้าง ซึ่งในขั้นปลายจะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองระดับชาติโดยง่าย

การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนเกิดความรอบรู้แจ่มแจ้งทางการเมือง (Political Maturity) นั่นคือ ประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหารการเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีการเมือง ในที่สุดประชาชนจะรู้สึกถึงการรักษาผลประโยชน์ของตน การที่ส่วนได้ส่วนเสียในการเมืองการปกครองท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดและประชาชนสามารถติดต่อสื่อสารเข้าถึงนโยบาย และติดตามพฤติกรรมทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นได้ดีกว่านักการเมืองระดับชาติ

ประการที่หก การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีทางการเมืองของประชาชน (Politicization) ด้วยเหตุที่การเมืองในท้องถิ่นมีความเกี่ยวข้องกับการเมืองในระดับชาติ และมีความเป็นไปทางการเมืองในท้องถิ่นเอง คือ มีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอๆ ในท้องถิ่นรูปต่างๆ เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมต่างๆ เหล่านี้ ถ้ามีมากพอจะส่งผลให้เกิดความคึกคัก และทำให้การเมืองการปกครองในท้องถิ่นมีชีวิตชีวาประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวข้องและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา เพราะการเข้าสู่วิถีการเมืองเป็นถนนสายหนึ่งที่จะนำไปสู่เมืองประชาธิปไตย โดยการปกครองท้องถิ่นจะทำให้คนเข้าสู่สภาพการเมือง เดินไปสู่การเมือง เอาใจใส่ต่อการเมือง มีความรู้สึกที่ตนเองจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องไม่โดยทางตรงก็โดยอ้อมกับการเมือง เห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องสำคัญที่สมควรจะอุทิศเวลาให้ตามสมควร การบริหารกิจการท้องถิ่นมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชนอย่างทันตาเห็นมากกว่าการบริหารงานของรัฐ (อุทัย หิรัญโต, 2523 : 33)

2.1.2.3 ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การที่รัฐบาลจะลดภาระการดำเนินงานในท้องถิ่น และมุ่งหมายให้การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทในการดำเนินงานบนพื้นฐานการปกครองตนเอง รัฐบาลต้องให้การยอมรับความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้ (อลงกต วรกี, 2537:16-50)

1. การปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง คือการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง โดยได้รับเลือกตั้งให้เข้ามารับผิดชอบการบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่ผู้บริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องฟังเสียงประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติและให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน และการที่ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมรับรู้ถึงปัญหาและช่วยแก้ไขปัญหาและช่วยแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นของตน ดังนั้น การกระจายอำนาจไปในระดับต่ำที่สุดเป็นสิ่งสำคัญเพื่อสร้างรากฐานให้ท้องถิ่น

2. การปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากจะเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางแล้ว ในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือการตอบสนองความต้องการแก่ประชาชนในท้องถิ่นในรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงมีความเหมาะสมที่จะแก้ปัญหาที่จะเกิดขึ้นในท้องถิ่นมากที่สุด โดยเฉพาะกิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะในท้องถิ่นซึ่งไม่เกี่ยวพันกับท้องถิ่นอื่น และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยส่วนรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยรัฐบาลกลางมีหน้าที่ควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็น ดังนั้นการแบ่งเบาภาระทำให้รัฐบาลกลางมีเวลาดำเนินการในเรื่องสำคัญๆ หรือกิจการใหญ่ๆ ในระดับชาติ อันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม ภาระหน้าที่ต่างๆ ของรัฐบาลกลางจะน้อยลง มีความคล่องตัวในการดำเนินงานมากขึ้น

3. การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นโดยท้องถิ่นไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติไปยังรัฐบาลกลางทำให้ท้องถิ่นบริหารงานเสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นนั่นเองไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

4. การปกครองท้องถิ่นเป็นแหล่งสร้าง และพัฒนาผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำการเมืองการปกครองท้องถิ่นที่เรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมืองการปกครองและการบริหารในท้องถิ่นย่อมมีพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมือง การปกครอง และการบริหารในระดับประเทศต่อไป

5. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง เพราะการปกครองท้องถิ่นยึดหลักการกระจายอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การพัฒนาชนบทที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญ คือ การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้น จะต้องมาจากการริเริ่มและการช่วยตนเองของประชาชนในท้องถิ่นต่อ

การปกครองตนเอง ดังนั้นความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงอยู่ที่รัฐบาลกลางจะให้ความสำคัญต่อพื้นที่ที่มีความสำคัญมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ การบรรลุผลต่อความเจริญของพื้นที่นั้น รัฐบาลกลางต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองอย่างแท้จริงแต่ทั้งนี้ จะต้องพัฒนาความพร้อมของประชาชนในท้องถิ่นด้วย

2.1.2.4 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ได้มีผู้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นหลายความหมาย ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้ (อลงกต วรกี, 2537:51-64)

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นมีลักษณะแตกต่างกันตามความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเอง เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเอง ซึ่งโดยทั่วไปมีลักษณะจำลองจากรัฐบาลกลาง ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ซึ่งมุ่งเน้นให้ประชาชนสามารถเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทนตนเอง

2.1.2.5 หลักการพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญ 4 ประการ คือ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2543:143-144)

1. การเป็นส่วนย่อยหนึ่งของรัฐ (Subsidiarity) เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐจัดตั้งขึ้นมา ดังนั้น รัฐ, ผู้บริหารท้องถิ่น และประชาชน ควรต้องทำความเข้าใจเบื้องต้นร่วมกันก่อนว่า รัฐมีความชอบธรรมในการออกกฎหมาย ระเบียบ เพื่อจัดตั้ง ยุบเลิก หรือรวมกำหนดโครงสร้าง กระบวนการดำเนินการ และควบคุม กำกับดูแล ตลอดจนปรับเปลี่ยนฐานะของการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามเห็นสมควร แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นด้วย นั่นคือการปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงเป็นหน่วยการปกครองย่อยส่วนหนึ่งของรัฐ

2. ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local autonomy) ความเป็นอิสระของท้องถิ่นในที่นี้ครอบคลุมความหมายใน 4 ประการ คือ

2.1. ความเป็นอิสระในฐานะที่เป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของรัฐซึ่งไม่ใช่เป็นความอิสระเด็ดขาดไปจากรัฐบาลกลาง แต่เป็นอิสระที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่ว่าจะการปกครองท้องถิ่นนั้นจะอยู่ภายใต้ระบบรัฐเดี่ยว หรือระบบสหพันธรัฐก็ตาม

2.2. ความเป็นอิสระของหน่วยงานบริหารของท้องถิ่นในการตัดสินใจดำเนินการในภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางโดยที่มีการแทรกแซงจากส่วนกลางน้อยที่สุด

2.3. ความเป็นอิสระของประชาชนในท้องถิ่น ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมการบริหารงานของท้องถิ่น ทั้งโดยทางตรง และโดยทางอ้อมเพื่อให้มีการบริหารงานที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของท้องถิ่นนั้น

2.4. ความเป็นอิสระของท้องถิ่น ที่ควบคู่ไปกับความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายทั้งตามกฎหมายและตามความคาดหวังของประชาชน และเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน คือความเป็นอิสระที่มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่นั่นเอง

3. การมีส่วนร่วมของประชาชน (People's participation) การปกครองของประชาชนเป็นการแสดงออกซึ่งการยอมรับหลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน และแสดงออกโดยการเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยผ่านสถาบันและกระบวนการทางการเมือง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

การปกครองโดยประชาชน เป็นสิ่งสำคัญและถือเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่การปกครองโดยประชาชนมักเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากในสังคมที่ระบบราชการมีหรือเคยชินต่อการใช้อำนาจปกครอง การแบ่งปันอำนาจกับส่วนอื่นของสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชน ภาคประชาชนในสังคมดังกล่าวจะมีขอบเขตจำกัดมาก โดยที่อำนาจยังรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางอย่างเหนียวแน่น การปกครองโดยประชาชนในรูปการปกครองท้องถิ่นจึงมักเป็นไปได้เพียงรูปแบบแต่เนื้อหาสาระของการปกครองตนเองกลับมีเพียงส่วนเล็กน้อย และในท้ายที่สุด การปกครองเพื่อประชาชนเป็นเป้าหมายสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นเพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่แทนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กระทำการต่างๆ เพื่อส่วนรวมโดยแท้ ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติงาน

4. ความใกล้ชิดกับท้องถิ่น (Proximity) การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระบบการเมืองการปกครองระดับรากฐาน ที่มีความใกล้ชิดกับชุมชนท้องถิ่นมากที่สุด ทำให้ได้รู้และเข้าใจถึงสภาพแวดล้อม สภาพปัญหาและสาเหตุที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นๆ ได้เป็นอย่างดี และสามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงจุดและรวดเร็ว กล่าวอีกนัยหนึ่ง หน้าที่หรือกิจกรรมที่ใกล้ชิดกับท้องถิ่น ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ด้วยเหตุนี้รัฐจึงกระจายหน้าที่และอำนาจตัดสินใจดำเนินการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.2.6 การบริหารจัดการท้องถิ่น

การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี มีหลักการสำคัญดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2543:146-147)

1. หลักความชอบธรรม (Legitimacy) หมายความว่า ผู้เข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองของท้องถิ่นจะต้องเข้ามาตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย อันเป็นที่ยอมรับของสังคม ทั้งนี้กระบวนการดังกล่าวจะต้องเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นมีความชอบธรรมทั้งทางกฎหมายและทางสังคม

2. ความรับผิดชอบต่อตรวจสอบได้ (Responsibility) ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย และตามความคาดหวังของประชาชน โดยที่การปฏิบัติหน้าที่นั้นสามารถที่จะตรวจสอบได้ทั้งจากภายในและภายนอกองค์กร

3. ความโปร่งใส (Transparency) การปฏิบัติงาน ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปอย่างเปิดเผย สามารถให้ทุกฝ่ายตรวจสอบได้ทุกขั้นตอนในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งและหลังจากที่พ้นจากตำแหน่ง

4. การคาดการณ์ได้ (Predictability) การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีขั้นตอนหรือกระบวนการที่ชัดเจน ที่ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้รับบริการสามารถรู้ได้และคาดการณ์ถึงบริการที่จะได้รับ ทั้งในแง่ของวิธีการและคุณภาพ หรือมาตรฐานของการบริการระยะเวลาที่จะได้รับบริการ

5. การเปิดกว้าง (Openness) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นองค์กรที่เปิด โดยเปิดให้กับประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม และกระบวนการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเปิดให้ฝ่ายต่างๆ ได้มีส่วนร่วมด้วยทั้งในแง่ของการรับฟังความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ และติดตามประเมินผล

6. ยึดหลักนิติธรรม (Rule of law) ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐ จะต้องยึดหลักกฎหมายอันเป็นที่ยอมรับของสากล ซึ่งมุ่งรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมในการตัดสินใจ มากกว่าผลประโยชน์ของกลุ่มตน หรือของคนบางกลุ่ม

7. หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and effectiveness) การปกครองส่วนท้องถิ่นที่คิดต้องยึดหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงาน เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐ มีการใช้ทรัพยากรการบริหารให้เกิดประโยชน์สูงสุด และบรรลุผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ทั้งนี้ย่อมหมายความว่า จะต้องมีกำหนดดัชนีชี้วัดผลการปฏิบัติงานขององค์กรไว้อย่างชัดเจน และมีองค์กรอิสระหรือองค์กรที่เป็นที่ยอมรับเป็นผู้ทำหน้าที่ประเมิน

หลักของการปกครองที่ดี ควรเป็นกรอบในการดำเนินตาม บทบาทหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการกำหนดขึ้นในสังคมนั้น

2.1.2.7 เงื่อนไขของการกระจายอำนาจ

เงื่อนไขของการกระจายอำนาจที่ควรพิจารณาถึง มีดังนี้ (จรัส สุวรรณมาลา, 2541: 14-17)

1. สภาวะชุมชน

เงื่อนไขประการแรกของการกระจายอำนาจทางการเมืองสู่ชุมชนระดับล่าง คือ การมีอยู่ของชุมชน ซึ่งเป็นหน่วยที่จะรับการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจจะมีโอกาสประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อมีชุมชนที่เข้มแข็ง มีความต้องการปกครองตนเอง ยิ่งถ้าชุมชนมีศักยภาพทางการเงิน การคลัง มีผู้นำที่เข้มแข็ง มีความสามัคคีเกื้อกูลกลมกลืน มีวัฒนธรรมที่เน้นการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน เห็นประโยชน์ของชุมชน โดยส่วนรวมและมีวัฒนธรรมประชาธิปไตยด้วยแล้ว โอกาสที่จะกระจายอำนาจประสบความสำเร็จก็สูง ในทางตรงกันข้าม ถ้าในพื้นที่หนึ่งมีคนอยู่รวมกันหนาแน่น แต่ไม่มีความเป็นชุมชน คือต่างคนต่างอยู่ ไม่สนใจที่จะดำเนินกิจกรรมทางสาธารณะร่วมกัน ไม่มีผู้นำชุมชน หรือมีวัฒนธรรมแบบแบ่งกลุ่มแบ่งพวก ฯลฯ ดังนี้แล้ว ถึงจะมีการออกกฎหมายจัดตั้งให้พื้นที่นั้นเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นมา แต่การกระจายอำนาจในสถานการณ์เช่นนี้ก็ยากที่จะประสบความสำเร็จลงได้

2. สภาวะขององค์กร

องค์กรต่างๆ มีสภาวะแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกที่แตกต่างกัน องค์กรที่มีสภาวะแวดล้อมภายนอกเปลี่ยนแปลงรวดเร็วตลอดเวลาจำเป็นต้องปรับตัวให้ทันกับสภาวะแวดล้อม

เสมอ หรือในกรณีที่ต้องการเน้นกลยุทธ์เพื่อการขยายตัว ต้องการส่งเสริมความคิดริเริ่ม ต้องการสร้างงานใหม่ การกระจายอำนาจจะสมประโยชน์ตามหลักการของการปกครองท้องถิ่น

ในทางตรงกันข้ามองค์กรที่มีสถานะแวดล้อมคงที่ เน้นวิธีการทำงานแบบเดิมๆ ต้องการรักษาสถานภาพเดิมเอาไว้ ไม่ส่งเสริมการขยายตัวหรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงานหรือองค์กรที่กำลังใช้กลยุทธ์เพื่อลดขนาดการดำเนินงาน หรือต้องการยุบเลิกองค์กร ในกรณีนี้การรวมอำนาจการบริหารและการตัดสินใจอาจมีความเหมาะสมมากกว่าการกระจายอำนาจ

3. สถานะผู้บริหารของหน่วยงานระดับล่าง

เมื่อหน่วยงานระดับล่างมีอำนาจตัดสินใจ ผู้บริหารหน่วยงานระดับล่างจะต้องใช้ดุลพินิจ หรืออำนาจนั้นเพื่อประโยชน์สูงสุดขององค์กร อย่างไรก็ตามในความเป็นจริงนั้นผู้บริหารระดับล่างอาจตัดสินใจพลาดด้วยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ หรือเพราะความด้อยประสิทธิภาพของผู้บริหารเอง หรืออาจมีแรงจูงใจที่จะใช้อำนาจหรือดุลพินิจนั้นเพื่อตนเอง เพื่อพวกพ้อง หรือเพื่อเหตุผลอื่นใดก็ได้ ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงอาจไม่ประสบผลสำเร็จได้หากผู้บริหารระดับล่างขาดภาวะความเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพ

4. วัฒนธรรมขององค์กร

องค์กรที่ใช้วิธีการบริหารแบบมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง มีวัฒนธรรมแบบประชาธิปไตยเปิดเผยโปร่งใส ย่อมเกื้อกูลสนับสนุนให้การกระจายอำนาจประสบผลสำเร็จได้สูง ในทางตรงข้ามการกระจายอำนาจให้องค์กรที่มีวัฒนธรรมแบบเผด็จการ บริหารงานแบบปิดตนเอง หรือผู้คนในและนอกองค์กรมีท่าทีเมินเฉยต่อกันและกัน ไม่สนใจองค์กร ย่อมไม่สมประโยชน์ของการกระจายอำนาจแน่นอน

5. ศักยภาพของบุคลากรในองค์กร

องค์กรที่มีบุคลากรที่มีความพร้อมสูง มีความกระตือรือร้น และมีความรับผิดชอบต่อนหน้าที่สูง เมื่อได้รับโอกาสในการตัดสินใจโดยอิสระ จะสามารถแสดงศักยภาพของตนเอง มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ พัฒนาองค์กรให้เจริญก้าวหน้าได้ ในทางตรงกันข้าม การกระจายอำนาจให้องค์กรที่มีบุคลากรด้อยประสิทธิภาพย่อมไม่อาจคาดหวังการพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงานได้มากนัก

6. ลักษณะกิจกรรม

ในทางเศรษฐศาสตร์นั้น กิจกรรมแต่ละประเภทมีขนาดการดำเนินการที่ประหยัดแตกต่างกันออกไป กิจกรรมบางประเภทสามารถดำเนินการขนาดเล็กแต่ประหยัดได้ เพราะมี

โครงสร้างต้นทุนคงที่ในสัดส่วนน้อย และมีต้นทุนแปรผันในสัดส่วนสูง กิจกรรมประเภทนี้สามารถกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานระดับล่างดำเนินการได้ตามสภาพของหน่วยงานและชุมชน

ในทางตรงกันข้ามกิจกรรมบางประเภทที่มีโครงสร้างต้นทุนคงที่สูง แต่มีต้นทุนแปรผันค่อนข้างต่ำ ในกรณีควรดำเนินการในขนาดใหญ่ จึงจะสามารถประหยัดต้นทุนการดำเนินการได้ กิจกรรมประเภทนี้ควรดำเนินการแบบรวมศูนย์ เพื่อประหยัดต้นทุน การกระจายกิจกรรมให้แต่ละหน่วยงานหรือแต่ละชุมชนดำเนินการกันเอง โดยลำพังนอกจากจะไม่ช่วยประหยัดแล้ว ยังอาจมีความสิ้นเปลืองอย่างมากอีกด้วย

โดยสรุป การกระจายอำนาจจะบรรลุเป้าหมายหรือไม่ ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลายประการดังกล่าวแล้วข้างต้น

2.1.2.8 การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจที่สำคัญที่สุดในปัจจุบัน ทั้งนี้สืบเนื่องจากเจตนารมณ์ในการมุ่งปฏิรูประบบต่างๆ ในประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 โดยมีเนื้อหาที่สำคัญคือ

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสรรสัดส่วนภาษีอากร และแผนการกระจายอำนาจ

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรไตรภาคีระดับชาติ ที่มีบทบาทสำคัญในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสาระสำคัญดังนี้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2543:3-10)

องค์ประกอบ

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง 12 คน ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 12 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ 12 คน รวมคณะกรรมการทั้งหมด 36 คน มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเลขานุการคณะกรรมการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

1. จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ
2. กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะ ตามอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง
3. ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง
4. กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจ จาการาชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. ประสานการถ่ายโอนข้าราชการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นและพนักงานรัฐวิสาหกิจระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
6. เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการกระจายอำนาจ การอนุมัติ หรือการอนุญาตตามที่มีกฎหมายบัญญัติไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
7. เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณ และการรักษาวินัยทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
8. เสนอแนะการตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรี
9. เรงรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
10. เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรเงินงบประมาณที่จัดสรรเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง
11. พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็น
12. เสนอแนะและจัดระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น
13. เสนอแนะความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ กรณีส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไม่ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจ

14. เสนอรายงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ต่อคณะรัฐมนตรี

15. ออกประกาศกำหนดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

16. ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

2.1.2.9 การกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2543:11-18)

1. อำนาจหน้าที่ของรัฐ ตามกฎหมายนี้ไม่ได้กำหนดไว้ แต่กำหนดอำนาจ
หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ซึ่งหมายความว่า นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ที่กำหนดตาม
กฎหมายนี้แล้ว อำนาจหน้าที่อื่นเป็นของรัฐทั้งหมด เช่น การป้องกันประเทศ การต่างประเทศ อำนาจ
ความยุติธรรม การเงินการคลังของประเทศ ฯลฯ และอำนาจหน้าที่ของรัฐนั้น รัฐอาจมอบให้ท้องถิ่น
ดำเนินการแทนได้

2. อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ได้แก่ เทศบาล
เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ได้จัดกลุ่มอำนาจหน้าที่ไว้รวมกัน ตามมาตรา 16 รวม 31
เรื่อง ซึ่งรวมถึงหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ประกาศกำหนด

3. อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ได้แก่ องค์การ
บริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ซ้อนทับกับองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นขนาดเล็ก อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นการจัดทำแผน การประสาน ให้
ความร่วมมือ และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก แต่ในกรณีที่บริการสาธารณะใดที่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถทำได้ กฎหมายก็กำหนดให้อำนาจหน้าที่เหล่านี้ให้เป็น
ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีทั้งหมด 29 เรื่อง ตามมาตรา 17 รวมทั้งอำนาจหน้าที่อื่นตามที่
คณะกรรมการการกระจายอำนาจกำหนด

4. อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

กรุงเทพมหานคร เนื่องจากในเขตกรุงเทพมหานครไม่มีองค์การปกครอง
ส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กซ้อนอยู่ กฎหมายจึงกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและองค์การบริหารส่วนจังหวัดรวมกัน ตามมาตรา 18

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่น เป็นองค์กรที่จะถูกจัดตั้งขึ้น
ตามที่กฎหมายกำหนด หากองค์กรนั้นมีพื้นที่ไม่เต็มจังหวัด องค์กรนั้นจะมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก แต่หากองค์กรนั้นมีพื้นที่เต็มจังหวัดให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 19

5. กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน ให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจมีอำนาจในการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจส่วนใด

การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร

กฎหมายฉบับนี้กล่าวถึงภาษีและอากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะได้รับเท่านั้น ไม่ได้กล่าวถึงภาษีและอากรของรัฐ บางกรณีเป็นภาษีและอากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับเป็นครั้งแรก เช่น ภาษีเพื่อการศึกษา บางกรณีเป็นภาษีเดิมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยได้รับ แต่ได้เพิ่มสัดส่วนการแบ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นต้น (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2543:19-27)

ภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เป็นไปตามมาตรา 23 รวมทั้งหมดยี่สิบประเภท

ภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ อาจมีบางประเภทซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 24 มี 13 ประเภท

ภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

(1) กรุงเทพมหานครและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีพื้นที่เต็มจังหวัด จะได้ภาษี อากรคล้ายคลึงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่รวมกัน ตามมาตรา 25

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีพื้นที่ไม่เต็มจังหวัด มีรายได้จากภาษีและอากร เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ตามมาตรา 26

2.1.2.10 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สาระสำคัญของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 2 ประการคือ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2543: 27-29)

1. การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบันให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1. การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการภายใน 4 ปี ได้แก่

1) ภารกิจที่รัฐดำเนินการซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- 2) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ยังไม่เคยดำเนินการ
- 3) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- 4) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล

1.2 การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการภายใน 10 ปีได้แก่

ภารกิจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อำนาจหน้าที่ดังกล่าวแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมเพียงพอที่จะรับการถ่ายโอนภายในเวลาสี่ปี ก็ให้มีการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบแตกต่างกันได้ แต่ต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสิบปี โดยการกำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

2. การปรับปรุงสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐ

พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ภายในไม่เกิน ปี พ.ศ.2544 รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และภายในปี พ.ศ.2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 การเพิ่มสัดส่วนรายได้ดังกล่าวนี้รัฐดำเนินการด้วยการเพิ่มภาษีอากรเงินอุดหนุน หรือรายได้อื่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้

แผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ มีสาระสำคัญดังนี้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2543:30)

- (1) กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ
- (2) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอต่อการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกกำหนดมา ทั้งนี้โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย
- (3) กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (4) จัดระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วน

ท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่นและสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม

ในที่นี่ขอกล่าวถึง แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 โดยสรุปสาระสำคัญในรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับแนวคิดและหลักการของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

2.1.2.11 กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลักการและสาระสำคัญ 3 ด้าน คือ (วุฒิสาร ตันไชย, 2544: 30-31)

1.ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคลและการเงินการคลังของตนเอง โดยยังรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวและความมีเอกภาพของประเทศ การมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และความมั่นคงของชาติเอาไว้ได้ ตลอดจนการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

2.ความสัมพันธ์ของการบริหารราชการแผ่นดิน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือการปรับบทบาท อำนาจหน้าที่ ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นใหม่ โดยที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติการ หลักในการดำเนินกิจการของรัฐ ขณะที่ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกิจระดับมหภาค และทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และกำกับดูแลการดำเนินงานของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น ให้การสนับสนุน ส่งเสริมด้านเทคนิควิชาการ และตรวจสอบติดตามประเมินผล

3.ความมีประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการเพิ่มขีดความสามารถให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นหลักประกันได้ว่าประชาชนจะได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพและมาตรฐานที่ดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องเร่งพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารงานของตนรวมถึงส่งเสริมให้ประชาชน ภาคประชาสังคม และชุมชนเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมดำเนินงาน และติดตามตรวจสอบ

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 ได้กำหนดเป้าหมายของแผนการไว้ 4 ประการสำคัญคือ

1. ต้องจัดให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมความสามารถดำเนินการได้ภายใน 4 ปี เว้นแต่ในกรณีที่ต้องการการสนับสนุนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของท้องถิ่นก่อน อาจมีช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่านได้อีก 6 ปี รวมเป็น 10 ปี

2. ต้องกำหนดแนวทางการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามกรอบกฎหมายและสอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอนไปกล่าวคือ ต้องจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้รัฐบาลในปี พ.ศ.2544 และเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาลในปี พ.ศ. 2549

3. ต้องกำหนดแนวทางวิธีการในการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งเร่งสร้างระบบบริหารบุคคลท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนดังกล่าว

4. เร่งรัดปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ได้ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

หลักการทั่วไปในการถ่ายโอนภารกิจจากรัฐสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 นั้น มีการกำหนดหลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจไว้รวม 18 ข้อ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้ (วุฒิสาร ตัน ไชย, 2544:9-13)

1) หลักการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างอำนาจหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

ในเรื่องของความรับผิดชอบ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดภารกิจที่ถือเป็นประโยชน์ของคนส่วนรวมทั้งประเทศ ได้แก่ งานด้านความมั่นคง การต่างประเทศ การพิพาทภาคี ตลอดจนงานด้านการเงินการคลังของประเทศ เป็นภาระของรัฐบาลที่ต้องดำเนินต่อไป ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต การยกระดับคุณภาพชีวิต การใช้อำนาจและการจัดบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน

นอกจากนี้สำหรับการแบ่งอำนาจหน้าที่ และภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ใช้หลักการคำนึงถึงผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นหลัก

2) หลักความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้เป็นเรื่องของความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทในการรับโอนภารกิจมาดำเนินการ ซึ่งเรื่องความพร้อมดังกล่าวนี้ไม่ได้เป็นเงื่อนไขในการจะรับโอนภารกิจหรือไม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เป็นเงื่อนไขในการกำหนดเงื่อนไขและความพยายามในการเพิ่มขีดความสามารถให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถรับโอนภารกิจไปดำเนินการได้ ซึ่งราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจำเป็นต้องมีแผนพัฒนาความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการจัดและให้บริการสาธารณะเหล่านั้นได้

3) หลักการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักของการกระจายอำนาจหน้าที่สำคัญประการหนึ่งคือ การจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจและภารกิจใหม่ ทั้งนี้ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 นี้ได้กำหนดไว้ว่า โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรองรับภารกิจใหม่ต้องเพิ่มเติมเฉพาะโครงสร้างเท่าที่จำเป็น อันเป็นงานหลักหรืองานพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่หากท้องถิ่นใดมีความต้องการที่จะจัดบริหารสาธารณะในบางเรื่องที่เป็นงานเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการได้ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่จำเป็นต้องมีโครงสร้างหลักเหมือนกันทั่วประเทศ โดยขึ้นอยู่กับความต้องการหรือความจำเป็นในแต่ละพื้นที่เป็นสำคัญ

4) หลักการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการ

การรับการถ่ายโอนภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องคำนึงถึงหลักของการประหยัด ขนาดของการลงทุนหรือการคำนึงถึงต้นทุนการให้บริการด้วย หากเป็นต้นทุนที่สูงมากขึ้น มีแนวทางที่ควรดำเนินการคือ การจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่ละท้องถิ่นต้องมีการสรรหาบุคลากรในการทำงานร่วมกันให้มากขึ้น

5) หลักการประกันคุณภาพของการจัดบริการสาธารณะ

ในการรับมอบภารกิจอันเป็นบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ต้องยึดถือหลักของการดำเนินการจัดการบริการสาธารณะให้มีคุณภาพและมีมาตรฐานที่สูงกว่าหรือไม่ต่ำกว่าการให้บริการของส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคที่เคยดำเนินการมาก่อน ทั้งนี้ในแผนการ

กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ได้ใช้หลักเกณฑ์มาตรฐานของส่วนราชการและมาตรฐานทางวิชาการเป็นสิ่งกำหนดหลักประกันคุณภาพการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6) หลักการกำกับดูแล การส่งเสริม สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ให้ความสำคัญกับภารกิจบางประการที่ต้องการการดูแลเป็นพิเศษและต้องมีความสามารถในวิชาชีพเฉพาะ ภารกิจดังกล่าวต้องมีโครงสร้างพิเศษในการควบคุม ดูแล และกำกับ ซึ่งได้กำหนดไว้ 3 เรื่อง คือ การจัดการศึกษาด้านการศึกษา การจัดการด้านสาธารณสุข และการบริหารจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงได้มีการเสนอโครงสร้างของการกำกับดูแลและกำหนดนโยบายในรูปของคณะกรรมการระดับพื้นที่จังหวัด เพื่อระดมถึงภารกิจที่ต้องมีความร่วมมือ ความสามารถพิเศษ และต้องการความชำนาญพิเศษเฉพาะด้านให้มีคณะกรรมการช่วยเหลือในระดับจังหวัด

ซึ่งหลักการทั่วไปในการถ่ายโอนภารกิจจากรัฐสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้เป็นหลักการพื้นฐานในการพิจารณาถึงการเพิ่มพูนขีดความสามารถและพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้พร้อมรับการถ่ายโอนภารกิจและการกระจายอำนาจทั้งในระยะสั้นและระยะยาวต่อไป

2.1.3 องค์การบริหารส่วนตำบล

2.1.3.1 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 เพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 เพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2546 แบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งคน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด

- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- (3) มีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านของตำบลที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีจนถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง
- (4) ไม่เป็นผู้มีประพฤตินทางทุจริตหรือพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาตำบลสมาชิกท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น หรือที่ปรึกษา หรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุที่มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับสภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง
- (5) มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามประการอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้^๑เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

- (1) ดิคาเสพติดให้โทษ
- (2) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (3) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 34 (1) (2) หรือ (4)
- (4) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล
- (5) ได้รับความพิพากษาโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป และได้พ้นโทษมาซึ่งไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท
- (6) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะได้รับความพิพากษาหรือไม่ โดยได้พ้นโทษหรือต้องคำพิพากษามาซึ่งไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง แล้วแต่กรณี
- (7) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (8) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
- (9) เคยถูกถอดถอนจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณี มาซึ่งไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง
- (10) อยู่ในระหว่างเสียสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา 37 หรือตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

(11) เคยถูกคณะกรรมการเลือกตั้งสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมายังไม่ถึงหนึ่งปี นับแต่วันที่คณะกรรมการเลือกตั้งมีคำสั่งอันเนื่องมาจากการกระทำการโดยไม่สุจริต ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต

(12) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(13) เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกันหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(14) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(15) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

(16) เป็นกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

(17) ลักษณะอื่นที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

2.1.3.2 อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(1) ให้ความเห็นชอบกับแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

(2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารงานนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

2.1.3.3 อำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

(1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

- (2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
- (4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- (5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

2.1.3.4 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

สามารถสรุปอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้ 3 ประการ คือ

1. อำนาจหน้าที่ที่ต้องทำ
 - 1.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
 - 1.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
 - 1.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
 - 1.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 - 1.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
 - 1.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
 - 1.7 คุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - 1.8 บำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
 - 1.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร
2. อำนาจหน้าที่ที่อาจจัดทำ
 - 2.1 ให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร
 - 2.2 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
 - 2.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
 - 2.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ

- 2.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- 2.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 2.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 2.8 การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 2.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 2.10 ให้มีตลาดท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- 2.11 กิจกรรมเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 2.12 การท่องเที่ยว
- 2.13 การผังเมือง

3. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่สำคัญ ได้แก่

- 3.1 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522
- 3.2 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535
- 3.3 พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508
- 3.4 พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2471
- 3.5 พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510
- 3.6 พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ.2535

2.1.4 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

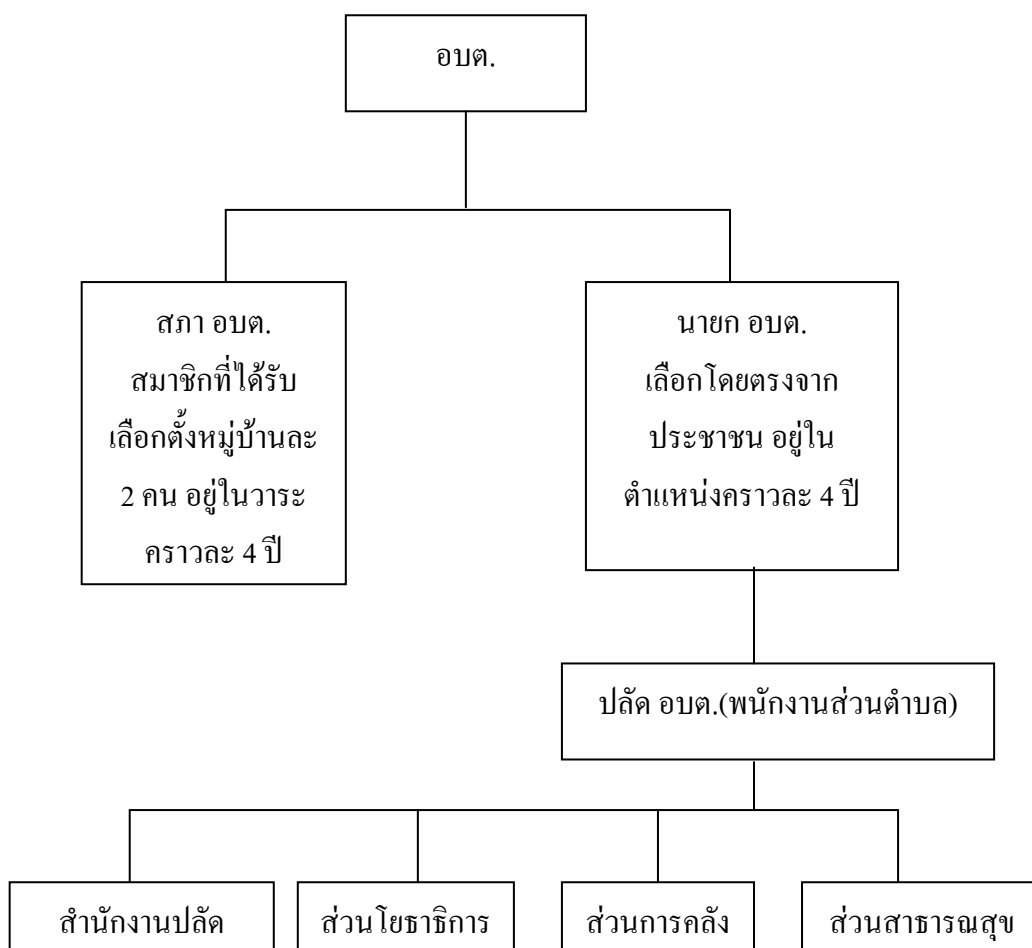
ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ระบุว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ซึ่งได้แก่เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ 31 เรื่อง (มาตรา 16) ดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
4. การสาธารณสุขโรคและก่อสร้างอื่นๆ
5. การสาธารณสุขการ
6. การส่งเสริม การฝึกและการประกอบอาชีพ
7. การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน

8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีแลบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การส่งเสริมกีฬา
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
16. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
18. การกำจัดมูลฝอยสิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
20. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย โรงมหรสพและสาธารณสถานอื่น
24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จาก ป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
25. การผังเมือง
26. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
28. การควบคุมอาคาร
29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุน การป้องกันรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
31. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกาศกำหนด

2.1.5 กรอบอัตรากำลัง

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งมีศักยภาพต่างกัน โดยเฉพาะเรื่องของรายได้เพื่อให้การกำหนดอัตรากำลังพนักงานส่วนตำบลเหมาะสมกับรายได้และปริมาณ จึงได้มีการแบ่งชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็น 3 ชั้น โดยนำเรื่องของรายได้ พื้นที่ ประชากรขององค์การบริหารส่วนตำบลมาเป็นเกณฑ์การพิจารณาดังนี้



แผนภูมิ 1

โครงสร้างของ อบต.

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

เพิ่มเติม(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542

เพิ่มเติม(ฉบับที่ 4) พ.ศ.2546

ตารางที่ 1 กรอบอัตรากำลัง

ชั้น อบต.	เกณฑ์รายได้	จำนวนพนักงานส่วนตำบล (คน)
1	20 ล้านบาทขึ้นไป	21
2	12-20 ล้านบาท	12
3	6-12 ล้านบาท	6
4	2-6 ล้านบาท	4
5	ไม่เกิน 3 ล้านบาท	3

ที่มา: คู่มือพนักงานส่วนตำบล กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

นอกจากพนักงานส่วนตำบลแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลยังสามารถมีลูกจ้างชั่วคราวและลูกจ้างประจำเพื่อช่วยเหลือปฏิบัติงานได้

ส่วนขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งแบ่งตามรายได้ และเกณฑ์ตัวชี้วัดสามารถแบ่งได้เป็น 3 ขนาด ดังนี้

ตารางที่ 2 การกำหนดขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล

ขนาดของ อบต.	เกณฑ์รายได้	เกณฑ์ตัวชี้วัด (คะแนน)
ใหญ่	20 ล้านบาทขึ้นไป	750 ขึ้นไป
กลาง	6 ล้านบาทขึ้นไป	500 ขึ้นไป
เล็ก	ไม่เกิน 6 ล้านบาท	ต่ำกว่า 500

ที่มา : ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดกาญจนบุรี

2.2 หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

องค์ประกอบของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

องค์ประกอบของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หรือธรรมาภิบาลเป็นเรื่องเกี่ยวกับกรอบ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ แนวทางหรือวิธีปฏิบัติ ในการพิจารณาองค์ประกอบของธรรมาภิบาล ในที่นี้ได้พิจารณาจากการนำแนวนโยบาย และหลักเกณฑ์การปฏิบัติเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลของหน่วยงานหลักที่มีความสำคัญ ได้แก่ องค์การระหว่างประเทศ และหน่วยงานราชการภาครัฐ ในส่วนของหน่วยราชการของรัฐจะได้พิจารณาถึงสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

สำนักนายกรัฐมนตรี

เมื่อปี พ.ศ.2542 โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบวาระแห่งชาติสำหรับการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยกำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ขึ้น ระเบียบนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 โดยทุกส่วนราชการต้องถือปฏิบัติและรายงานผลการปฏิบัติต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา (อ้างถึงใน ชนะศักดิ์ ชูบุรณ, 2543 ,น.3-12) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ปี พ.ศ.2542 และปรับปรุงเพิ่มเติมตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์บริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2546 มุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐดำเนินงานตามภาระหน้าที่โดยยึดหลักสำคัญ 10 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ หลักการบริหารจัดการ หลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และหลักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เน้นการกำหนดเป็นกรอบแนวทางให้แก่หน่วยราชการเพื่อถือปฏิบัติ

1. หลักนิติธรรม เป็นการตรากฎหมาย และกฎข้อบังคับ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่อำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล
2. หลักคุณธรรม เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยตรงรค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติเพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไป

พร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความเชื่อสัตย์ จริ่งใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

4. หลักความมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแสดงความเห็น การได้สวนสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ

5. หลักความรับผิดชอบ เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรสินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

7. หลักการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ หมายถึง องค์กรที่มีการเสริมสร้างจัดหาและแลกเปลี่ยนความรู้ ตลอดจนนำความรู้ใหม่ ที่มาจากภายนอกองค์กรและภายในองค์กร จากในตัวบุคคลมาปรับปรุงพฤติกรรมการทำงาน

8. หลักการบริหารจัดการ หมายถึง การบริหารจัดการภาครัฐยุคใหม่ (New Public Management) จะเน้นว่าประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญ เป็นหัวใจการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ เพราะประชาชนมีฐานะของการเป็นพลเมือง และการเป็นหุ้นส่วนในการดำเนินกิจกรรมเป็นสิ่งสำคัญ เมื่อเป็นพลเมืองและหุ้นส่วน การปรึกษาหารือ การเปิดเผยข้อมูล การมีส่วนร่วม การทำงานอย่างโปร่งใส การทำงานที่มีหลักการ การยึดหลักนิติธรรม และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

9. หลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง กระบวนการที่สร้างให้บุคลากรในองค์กรได้มีโอกาสเรียนรู้ร่วมกัน โดยการศึกษาอบรมปฏิบัติทดลองและการพัฒนาเป็นการดำเนินการเพิ่มพูนความรู้ ศักยภาพในการปฏิบัติงานตลอดจนปรับปรุงพฤติกรรมให้มีความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบต่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร

10. หลักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร หมายถึง การนำเทคโนโลยีและการสื่อสารที่รวมทั้งระบบคอมพิวเตอร์ และระบบสื่อสารที่มีความเร็วสูง โดยนำข้อมูล เสียง และวีดิทัศน์มาเชื่อมโยงกัน เพื่อให้ได้สารสนเทศตามที่ต้องการ มาเพิ่มประสิทธิภาพการเรียนรู้ มีผลกระทบทางบวกต่อความสามารถในการบริหารจัดการและการเป็นองค์กรเรียนรู้ ช่วยเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างเทคโนโลยีสารสนเทศและการเป็นองค์กรเรียนรู้

กระทรวงมหาดไทย

องค์ประกอบในการเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของกระทรวงมหาดไทย มี 11 องค์ประกอบ คือ การมีส่วนร่วม ความยั่งยืน สิ่งที่ชอบธรรม ความโปร่งใส ความเป็นธรรมและความเสมอภาค ความรู้และทักษะของเจ้าหน้าที่ ความเสมอภาคทางเพศ ความอดทนอดกลั้น หลักนิติธรรม ความรับผิดชอบ และการเป็นผู้กำกับดูแล (สุจิต นิมิตกุล, 2543 ,น.13-24) จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยกระทรวงมหาดไทยเน้นไปทางด้านการบริหาร การปกครอง การพัฒนา และการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นสายงานที่กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบโดยตรง

1. มีส่วนร่วม (Participation) เป็นการมีส่วนร่วมของทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและพลังการทำงานที่สอดคล้องประสานกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายในการให้บริการประชาชน
2. ความยั่งยืน (Sustainability) มีการบริหารงานที่อยู่บนหลักการของความสมดุลทั้งในเมืองและชนบท ระบบนิเวศ และทรัพยากรธรรมชาติ
3. ประชาชนมีความรู้ดีว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม (Legitimacy) และให้การยอมรับ (Acceptance) การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ประชาชนพร้อมที่จะยอมสูญเสียประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน
4. มีความโปร่งใส (Transparency) ข้อมูลต่าง ๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการและสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินการที่เปิดเผย ชัดเจนและเป็นไปตามที่กำหนดไว้
5. ส่งเสริมความเป็นธรรม (Equity) และความเสมอภาค (Equality) มีการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติและมีระบบการรับเรื่องราวร้องทุกข์ชัดเจน
6. มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากรและวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงานจะต้องได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะเพื่อให้สามารถนำไปปรับใช้กับ

การทำงานได้ และมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อให้ทุกหน่วยงานยึดถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน

7. ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ (Promoting Gender Balance) เปิดโอกาสให้สตรีทั้งในเมืองและชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคมในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

8. การอดทนอดกลั้น (Tolerance) และการยอมรับ (Acceptance) ต่อทัศนคติที่หลากหลาย (Diverse Perspective) รวมทั้งต้องยุติข้อขัดแย้งด้วยเหตุผล หากจุดร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้

9. การดำเนินการตามหลักนิติธรรม (Operating by Rule of Law) พัฒนา ปรับปรุง แก้ไข และเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม

10. ความรับผิดชอบ (Responsibility) เจ้าหน้าที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

11. การเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) แทนการควบคุม โอนงานบางอย่างไปให้องค์กรท้องถิ่น ซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนที่สุด หรือบางอย่างก็ต้องแปรรูปให้เอกชนดำเนินการแทน

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

หลักธรรมาภิบาลของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นผลจากการประชุมประชุมประจำปีระหว่างส่วนราชการกับสำนักงาน ก.พ. เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2542 ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2543) คือ หลักนิติธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ความคุ้มค่า การมีส่วนร่วมและหลักคุณธรรม จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของสำนักงาน ก.พ. เน้นเกี่ยวกับการบริหารงานของบุคคล และการให้บริการของรัฐ

1. หลักนิติธรรม กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีความเป็นธรรมสามารถปกป้องคนดีและลงโทษคนไม่ดีได้ มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใสและตรวจสอบได้และได้รับการยอมรับจากประชาชน ประชาชนตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพ หน้าที่ของตนเอง เข้าใจกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และมีส่วนร่วมในกรณีต่าง ๆ

2. หลักความโปร่งใส การสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ จำนวนเรื่องกล่าวหาร้องเรียน หรือสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจ

ของส่วนราชการมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรม และเปิดเผยต่อสาธารณะ

3. หลักความรับผิดชอบ การได้รับการยอมรับและความพอใจจากผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง การบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติ คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน และจำนวนการร้องเรียน หรือการกล่าวหาที่ได้รับ

4. หลักความคุ้มค่า ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ

5. หลักการมีส่วนร่วม ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่าง ๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบ จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ รวมถึงการเข้ามามีส่วนร่วม

6. หลักคุณธรรม การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด สังคมมีเสถียรภาพ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย

กลยุทธ์

กลยุทธ์เพื่อการสร้าง Good Governance ให้เกิดขึ้นในทุกภาคของสังคม โดยจะต้องมีการปฏิรูปใน 3 ส่วน คือ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.2542 :28)

1. ภาครัฐ

มีการปฏิรูปบทบาทหน้าที่ โครงสร้าง กระบวนการการทำงานและกลไกการบริหารงานให้มีความโปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีสมรรถนะสูง

มีการปรับเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยมและวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่ โดยถือประโยชน์สุขของประชาชนเป็นจุดมุ่งหมายและเน้นให้มีการทำงานร่วมกันกับประชาชนและภาคเอกชนให้มากขึ้น

2. ภาคธุรกิจเอกชน

ต้องมีการปฏิรูปและสนับสนุนให้หน่วยงานของเอกชนและองค์กรเอกชนต่าง ๆ มีกติกางานที่โปร่งใส ซื่อตรง ไม่เอารัดเอาเปรียบและเป็นธรรม

มีระบบตรวจสอบที่มีคุณภาพและถ้าเกิดข้อผิดพลาดก็พร้อมที่จะรับผิดชอบ
แก้ไข ไม่ละเลยปัญหา

มีการทำงานร่วมกันกับท้องถิ่นและประชาชนอย่างราบรื่น ใ้วางใจซึ่งกันและกัน

3. ภาคประชาชน

ต้องสร้างความตระหนักในเรื่องสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบทางเศรษฐกิจ สังคม
และการเมืองให้กับประชาชนในเขตปกครอง

แนวทางปฏิบัติ

แนวทางปฏิบัติที่ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน เพื่อจะให้เกิด Good Governance มีดังนี้ (สำนัก
คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2542 : 28-29)

1. สร้างความตระหนักร่วมกันในสังคมเพื่อให้เกิดกระบวนการสร้างสรรค์โลกการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี
2. ออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ที่จำเป็นต้องดำเนินการให้
เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้งดำเนินการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ
3. เร่งรัดให้เกิดการปฏิรูปและเปลี่ยนแปลงในการบริหารอย่างเป็นรูปธรรม
4. เร่งรัดแก้ไขปัญหาการทุจริต
5. เร่งรัดสร้างมาตรฐานการดำเนินธุรกิจ

มาตรการ

มาตรการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการสร้าง Good Governance ควรใช้มาตรการดังต่อไปนี้
(สำนักคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2542 : 29-31)

1. เร่งรัดให้หน่วยงานทุกหน่วยในทำความเข้าใจและตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้อง
ปฏิบัติหน้าที่ตามหลัก Good Governance
2. ให้มีการกำหนดแผนปฏิบัติงานและโครงการเพื่อปรับปรุงงานในความรับผิดชอบให้
สอดคล้องกับหลักการ Good Governance
3. มีคณะทำงานหลักในการทำความเข้าใจ รมรงค์ สร้างจิตสำนึกให้กับประชาชน เพื่อให้
ประชาชนเข้าใจและสนับสนุนระบบการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

4. เร่งรัดให้ทุกหน่วยงานดำเนินการให้มีระบบสารสนเทศที่ทันสมัยเพื่อให้ประชาชนมีโอกาสได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการอย่างเปิดเผย โปร่งใส และเข้าถึงได้ง่าย
5. ให้ทุกหน่วยงานมีการกำหนดแผนการสร้างความปลอดภัยและป้องกันการทุจริต ประพฤติมิชอบ
6. สนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล
7. ส่งเสริม สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาด และกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค ป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม
8. ปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวกับการดูแล การดำเนินธุรกิจให้ทันสมัย เป็นธรรม และมีระบบตรวจสอบภายในที่มีประสิทธิภาพ
9. สนับสนุนองค์กรด้านอาชีพ วิชาชีพ และธุรกิจเอกชนที่เป็นอิสระให้มีส่วนร่วมและมีบทบาทสำคัญในการผลักดันและยกระดับการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน

การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน

ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดแนวทางการบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน ดังนี้

1. มีเป้าหมายการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน โดยมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน
2. มีการบริหารงานและปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต สามารถตรวจสอบได้
3. ก่อนเริ่มดำเนินการต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน
4. มีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่โปร่งใส มีกลไกตรวจสอบ
5. รับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของสังคมโดยรวมและประชาชนผู้รับบริการเพื่อปรับปรุงวิธีการปฏิบัติให้เหมาะสม
6. มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคนั้น โดยเร็ว

การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดแนวทางของการบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ดังนี้

1. มีการจัดทำแผนปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้า ก่อนจะดำเนินการ
2. การกำหนดแผนนั้นจะต้องประกอบด้วยรายละเอียดของขั้นตอน ระยะเวลาและงบประมาณที่จะต้องใช้ในการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน เป้าหมายของภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ ตัวชี้วัดความสำเร็จ และระบุบุคคลที่จะรับผิดชอบในแต่ละภารกิจ และมีการประมาณรายได้ รายจ่าย และทรัพยากรต่าง ๆ ที่จะต้องใช้
3. ต้องจัดให้มีการติดตามและมีการประเมินผลงาน
4. ให้มีการบูรณาการภารกิจที่มีความเกี่ยวข้องกันหรือที่ใกล้เคียงกันโดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจนั้น
5. ต้องส่งเสริมพัฒนาความรู้ความสามารถ สร้างวิสัยทัศน์และปรับเปลี่ยนทัศนคติของเจ้าหน้าที่ให้เป็นบุคลากรที่มีประสิทธิภาพและมีการเรียนรู้ร่วมกัน โดยเน้นให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ มีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและสามารถประมวลผลความรู้ในด้านต่าง ๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเหมาะสมกับสถานการณ์

การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ

ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ได้กำหนดการบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ โดยมีแนวทาง ดังนี้

1. แผนการปฏิบัติงานจะต้องเผยแพร่ให้ประชาชนรับทราบ
2. ในกรณีที่รายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะใดสูงกว่ารายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะประเภทและคุณภาพเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันของส่วนราชการอื่น ให้มีการจัดทำแผนลดรายจ่ายต่อหน่วยของงานดังกล่าว
3. ให้มีการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติการกิจ เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาว่าภารกิจใดสมควรจะได้ดำเนินการต่อไปหรือยุบเลิก และเพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งงบประมาณ
4. ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาใด ๆ ให้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาวินิจฉัย และต้องพิจารณาโดยเร็ว

การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

การลดขั้นตอนปฏิบัติงาน มีแนวทางดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2546: 9-11)

1. ให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ และการปฏิบัติงาน เพื่อมุ่งเน้นให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วในการบริการของประชาชน
2. มีการกำหนดหลักเกณฑ์การควบคุม ติดตาม และกำกับดูแลการใช้อำนาจและความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจและผู้มอบอำนาจ หลักเกณฑ์ดังกล่าวต้องไม่สร้างขั้นตอนหรือการกั้นกรงงานที่ไม่จำเป็นในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงาน
3. มีการดำเนินการให้ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศหรือโทรคมนาคม ตามความเหมาะสม และกำลังเงินงบประมาณ
4. ให้มีการจัดทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการ รวมทั้งรายละเอียดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนเปิดเผยไว้ ณ ที่ทำการและในระบบเครือข่ายสารสนเทศ เพื่อให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าตรวจสอบได้
5. ให้มีส่วนรับผิดชอบปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริการประชาชน โดยจัดตั้งเป็นศูนย์บริการร่วมเพื่อให้ประชาชนสามารถติดต่อสอบถาม ขอทราบข้อมูล ขออนุญาต หรือขออนุมัติในเรื่องใด ๆ โดยติดต่อเจ้าหน้าที่ ณ ศูนย์บริการร่วมเพียงแห่งเดียว
6. จะต้องจัดพิมพ์รายละเอียดของเอกสาร หลักฐานที่ประชาชนจะต้องจัดหาในการขออนุมัติหรือขออนุญาตในแต่ละเรื่อง และตรวจสอบว่าเอกสารหลักฐานที่จำเป็นนั้นประชาชนได้ยื่นมาครบถ้วนหรือไม่ พร้อมทั้งแจ้งให้ทราบถึงระยะเวลาที่จะต้องใช้ในการดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ

การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ

การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ มีแนวทางดังนี้ (สำนักคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2546 : 11-12)

1. จัดให้มีการทบทวนภารกิจของตนว่าภารกิจใดมีความจำเป็น หรือสมควรที่จะได้ดำเนินการต่อไปหรือไม่ โดยคำนึงถึงกำลังเงินงบประมาณ ความคุ้มค่าของภารกิจและสถานการณ์อื่นประกอบกัน
2. มีการสำรวจ ตรวจสอบ และทบทวนกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ ที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อดำเนินการยกเลิก ปรับปรุง หรือจัดให้มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือ

ประกาศขึ้นใหม่ ให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสถานการณ์หรือสอดคล้องกับความจำเป็นทาง เศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงความสะดวกรวดเร็วและลดภาระของ ประชาชนเป็นสำคัญ

การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน

การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน มีแนวทางดังนี้ (สำนัก คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2546 : 12-14)

1. ให้มีการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงาน และประกาศให้ประชาชนทราบ ทั่วกัน
2. มีการจัดระบบเครือข่ายสารสนเทศ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่จะ สามารถติดต่อสอบถามหรือขอข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็น
3. มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายแต่ละปี รายการเกี่ยวกับการจัดซื้อหรือ จัดจ้าง ให้ประชาชนสามารถขอดูหรือตรวจสอบได้ ทั้งนี้การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะต้องไม่ก่อให้เกิด ความได้เปรียบ เสียเปรียบ หรือความเสียหายแก่บุคคลใดในการจัดซื้อหรือจัดจ้าง

การประเมินผลการปฏิบัติราชการ

การประเมินผลการปฏิบัติราชการมีแนวทางดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพล เรือน, 2546 : 15)

จัดให้มีคณะผู้ประเมินอิสระดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของ การกิจ คุณภาพการให้บริการ ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ ความคุ้มค่าในการกิจ ทั้งนี้ ตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) กำหนด

2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ขงยุทธ หงส์ดารมภ์ (2541) ทำการศึกษาเรื่องสถานภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หลังจากการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเต็มพื้นที่ : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการศึกษาถึงทัศนคติของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งที่เป็นสมาชิกสภาจังหวัดและข้าราชการประจำว่ามีทัศนคติอย่างไรต่อบทบาทในอนาคตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมถึงทัศนคติของประชาชนต่อผลงานที่ผ่านมาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และความคาดหวังในอนาคตต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล มีวิธีการศึกษาโดยการออกแบบสอบถามไปยังกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 200 คน และทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีเชิงพรรณนา และวิธีเชิงปริมาณ

ผลการศึกษาสามารถสรุปได้ว่า ทัศนคติของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งที่เป็นสมาชิกสภาจังหวัดและข้าราชการประจำ พบว่ากลุ่มของสมาชิกสภาจังหวัดมีความคิดเห็นว่าการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีผลทำให้บทบาทการพัฒนาชนบทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลดลง และไม่เห็นด้วยกับประเด็นว่าประชาชนในท้องถิ่นมีความพอใจต่อบทบาทการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลมากกว่าบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และทัศนคติของประชาชนต่อผลงานที่ผ่านมาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และความคาดหวังในอนาคตต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า ประชาชนมีทัศนคติว่าบทบาทการพัฒนาชนบทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลดลง และประชาชนในท้องถิ่นมีความพอใจต่อบทบาทการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลมากกว่าบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

วันนี้ นนทศิริ (2543) ศึกษาเรื่องการศึกษาความเข้มแข็งของ อบต.ในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาลักษณะความเข้มแข็งของ อบต.ในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อความเข้มแข็งของ อบต. มีวิธีการศึกษาโดยการสัมภาษณ์ประธานกรรมการบริหาร อบต.ในจังหวัด และวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ค่าร้อยละ ค่าระดับเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน เพื่อวิเคราะห์และอธิบายข้อมูลในเชิงพรรณนาความเรียง และใช้ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สันในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อความเข้มแข็งของ อบต.

ผลการศึกษาเกี่ยวกับลักษณะความเข้มแข็งของ อบต. พบว่าโดยภาพรวม อบต.มีความเข้มแข็งอยู่ระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายประเด็นองค์ประกอบความเข้มแข็งของ อบต. พบว่า การบริหารจัดการของ อบต.และการเปิดโอกาสให้ประชาชน กลุ่มหรือองค์กรที่มีส่วนร่วมใน อบต.มีความเข้มแข็งอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนความสามารถในการแก้ปัญหาของ อบต.อยู่ในระดับต่ำ

สำหรับผลการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งของ อบต.พบว่า อบต.มีขนาดหมู่บ้านโดยเฉลี่ย 8 หมู่บ้าน และการได้รับข้อมูลข่าวสารของ อบต.อยู่ในระดับสูง โดย อบต.ร้อยละ 91.90 ได้รับข้อมูลด้านกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับเป็นประจำ สำหรับการทำงานเป็นทีมของ อบต.อยู่ในระดับปานกลาง นอกจากนี้ ยังพบว่า อบต.ร้อยละ 67.60 มีฐานะทางการเงินในระดับปานกลาง

ผลการทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยกับความเข้มแข็งของ อบต. พบว่า การได้รับข้อมูลข่าวสารและการทำงานเป็นทีมมีความสัมพันธ์ต่อความเข้มแข็งของ อบต. ส่วนขนาดของ อบต.และฐานะทางการเงิน ไม่มีความสัมพันธ์ต่อความเข้มแข็งของ อบต.

นวพร แสงหนุ่ม (2544) ศึกษาเรื่องประสิทธิผลในการดำเนินงานองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดเชียงใหม่ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และศึกษาปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีวิธีการศึกษาโดยการออกแบบสอบถามไปยังกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้อง คือ ข้าราชการฝ่ายการเมือง ข้าราชการประจำ และประชาชนที่อาศัยในพื้นที่ สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ สถิติเชิงพรรณนา (Description statistics) เช่น ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และสถิติเชิงอนุมาน (Inferential statistics) โดยใช้ค่าทางสถิติ หาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร ระหว่างตัวแปรระดับ Ordinal แบบ Concordant and Discordant Pair

ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีประสิทธิผลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ ได้แก่ ด้านโครงสร้างระบบงาน บรรยากาศภายในองค์การบริหารส่วนตำบล และความสามารถทางการบริหาร ส่วนระดับของประสิทธิผลการดำเนินงาน พบว่าประสิทธิผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่อยู่ในเกณฑ์สูง และปัญหาในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลพบว่ามี 2 ด้าน ได้แก่ บรรยากาศภายในองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่ามีปัญหาด้านขวัญ และกำลังใจของประชากร และความไม่โปร่งใสในการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ด้านความสามารถในการบริหาร พบว่ามีปัญหาด้านเป้าหมายในการดำเนินงานยังไม่ชัดเจน การจัดหา และการใช้งบประมาณยังไม่สามารถจัดเก็บงบประมาณได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ อำนาจการตัดสินใจยังขาดหลักเกณฑ์ และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่ดีพอ

เอกสิทธิ์ สุทธิศาสนกุล (2545) ทำการศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดกาญจนบุรี โดยมีวัตถุประสงค์ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดกาญจนบุรี และปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดกาญจนบุรี มีวิธีการศึกษาโดยการออกแบบสอบถามไปยังกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่

ประชาชนที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลภายในจังหวัดกาญจนบุรี จำนวน 380 คน และทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีเชิงพรรณนาและวิธีเชิงปริมาณ สถิติที่นำมาใช้ได้แก่ จำนวน ร้อยละ ค่าเฉลี่ยทางเลขคณิต ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน สถิติ t-test และ สถิติ f-test เพื่อทดสอบสมมติฐานการศึกษา

ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ อาชีพ ระดับการศึกษา ระยะเวลาการเข้ามาตั้งถิ่นฐานในตำบล การเป็นสมาชิกกลุ่มทางสังคม ความรู้ความเข้าใจเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น และภาวะผู้นำ มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดกาญจนบุรี ส่วนเพศ อายุ และรายได้ ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น

ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์สูงสุด รองลงมา ได้แก่ ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ ร่วมค้นหาปัญหา และร่วมตรวจสอบและติดตามผลมีค่าต่ำสุด ตามลำดับ

จากการสืบค้นงานวิจัยพบว่าการศึกษาเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการศึกษาในหลายด้าน ได้แก่ ประสิทธิภาพในการทำงาน การมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งเป็นลักษณะของการวิจัยเชิงปริมาณ มีการหาความสัมพันธ์ของตัวแปรที่กำหนดขึ้น หรือการหาลำดับความสำคัญของปัจจัยต่างๆ ซึ่งต่างจากการศึกษาครั้งนี้ ซึ่งเป็นลักษณะของการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้การสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล จากนั้นนำมาวิเคราะห์ผลการสัมภาษณ์เพื่อให้ได้ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ซึ่งเป็นลักษณะการศึกษารูปแบบหนึ่ง