

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในระบบการบริหารงานกิจการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน ผู้ศึกษาได้นำแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาประกอบการศึกษา ดังนี้

#### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในโครงการพัฒนาใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการกิจการสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายใต้ความรับผิดชอบโดยองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมถือว่าเป็นหลักการ และ/หรือกุศโลบายที่สำคัญอย่างหนึ่งที่จะทำให้โครงการนั้น ๆ ประสบผลสำเร็จได้ง่ายขึ้น การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมิใช่เพียงเพื่อลดกระแสการต่อต้านหรือการคัดค้านการดำเนินโครงการเท่านั้น แต่สิ่งที่เป็นผลพลอยได้ตามมาเสมอคือ การร่วมแรงร่วมใจร่วมความคิด และอาจรวมไปถึงการร่วมทุนทรัพย์สำหรับโครงการพัฒนานั้นด้วย ที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งนอกเหนือไปจากที่กล่าวแล้วคือ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือมีบทบาทยังเท่ากับเป็นการให้เกียรติกันในฐานะที่เขาเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) หรือในฐานะที่เขาเป็นเจ้าของทรัพยากร และนี่เองที่ถือว่าเป็นกุศโลบายของผู้บริหารโครงการที่จะทำให้การพัฒนาประสบผลได้ง่ายขึ้นเช่นเดียวกัน (มนัส สุวรรณ, เอกกมล สายจันทร์, ไพสิฐ พาณิชย์กุล, 2546: 39 – 40)

หากพิจารณาย้อนกลับไปในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) จะมีผลบังคับใช้ ไม่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในข้อกฎหมายเกี่ยวกับการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการสาธารณะของรัฐ แม้แต่การติดตามตรวจสอบ ในส่วนของประชาชนเองก็ทำนองเดียวกัน ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ของตนดีพอในการบริหารและดำเนินกิจการดังกล่าว ประชาชนส่วนใหญ่ยังมีความคิดว่าการบริหารจัดการสาธารณูปโภคสาธารณูปการใด ๆ เป็นหน้าที่ของหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐ โดยตรงประชาชนไม่ต้องมีหน้าที่รับผิดชอบใด ๆ นอกเหนือจากการเสียภาษี ด้วยเหตุดังกล่าวการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการหรือโครงการพัฒนาใด ๆ ของรัฐจึงถูกกำหนดเป็นแนวคิดหรือ

กรณีของประเทศไทย บริบทของการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะที่ผ่านมา พบว่ามีข้ออ้างน้อยมาก เหตุผลสำคัญคือความคิดและความรู้สึกของประชาชนเองที่ว่ามิใช่บทบาทหน้าที่ที่บัญญัติไว้เป็นข้อกำหนดที่เขาต้องกระทำ ดังนั้นการมีส่วนร่วมที่มีอยู่บ้างจึงเป็นการมีส่วนร่วมด้วยความสมัครใจ ซึ่งอาจเกิดจากความรู้สึกรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม และ/หรือถึงแคว่ดล้อม หรืออาจเกิดเพราะกิจการดังกล่าวมีผลได้-ผลเสียกับเขา โดยตรงเหตุผลที่อาจเป็นไปได้อีกประการหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชนคือ ถูกบังคับหรือขอร้อง ซึ่งพบเห็นเสมอ ๆ ในสังคมไทยที่ยังคงมีความเป็นสังคมอุปถัมภ์กันอยู่

อย่างไรก็ตาม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดและหลักการในการมีส่วนร่วมของประชาชน มีนักวิชาการทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศเป็นจำนวนมากที่ได้แสดงและเสนอเอาไว้ที่จะได้กล่าวต่อไปนี้เป็นผลจากการทบทวนหลักการและแนวคิดดังกล่าวส่วนหนึ่งที่เห็นว่าน่าจะเป็นประโยชน์หรือเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการเสนอรูปแบบขององค์กรภาคประชาชนในการติดตามตรวจสอบการบริหารและดำเนินกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

### 1) ความหมายของการมีส่วนร่วม

ไพรัตน์ เดชะรินทร์ (2527: 2) ให้ความหมายของ “การมีส่วนร่วม” ไว้ว่า หมายถึง กระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริมชักนำและสร้างโอกาสให้ประชาชนทั้งส่วนบุคคล กลุ่มชน ชุมชน สมาคม มูลนิธิ และองค์กรอาสาสมัครเข้ามามีบทบาทในการดำเนินงานในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลาย ๆ เรื่องแล้วแต่กรณี

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2526: 42) ให้ความหมายของ “การมีส่วนร่วม” เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนในการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจร่วมปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบต่อตน

### 2) ขั้นตอนการมีส่วนร่วม

Cohen and Unhoff (1977: 111-112) กล่าวว่า การให้ประชาชนมีบทบาทในการมีส่วนร่วม นั้นต้องเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมใน 4 ขั้นตอนดังนี้ คือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งรวมถึงการริเริ่มตัดสินใจ การดำเนินการตัดสินใจ และการตัดสินใจปฏิบัติการ
2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ ประกอบด้วย การสนับสนุนทรัพยากร การบริหารและประสานความช่วยเหลือ

3. การมีส่วนร่วมในการได้รับประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็ผลประโยชน์ทางด้านวัตถุ ประโยชน์ทางด้านสังคม หรือประโยชน์ส่วนบุคคล

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล เป็นการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินการ ทวีทอง หงส์วิวัฒน์ (2527: 17) ได้กล่าวว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการใด ๆ ก็ ตาม โดยหลักการแล้วควรเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นจนเสร็จสิ้น โครงการ กล่าวคือ ประชาชนควรมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

1. การร่วมคิด และแสวงหาปัญหา
2. ร่วมวิเคราะห์ปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ รวมตลอดจนจัดเรียงลำดับความสำคัญ
3. ร่วมในขั้นตอนปฏิบัติหรือดำเนินงาน
4. ร่วมในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลโครงการ

### 3) ปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วม

แม้หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมมีเป้าหมายในการให้ประชาชนในฐานะผู้ มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ต่อ ส่วนรวมมากที่สุดก็ตาม แต่กรณีของประเทศไทยเท่าที่ผ่านมายังถือว่าประชาชนยังมีบทบาทน้อย มาก การดำเนินการต่าง ๆ มักกระทำโดยองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐแต่เพียงลำพัง ข้อสังเกตที่ ประจักษ์ชัดคือ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ซึ่งให้สิทธิแก่ ประชาชนมากขึ้นในหลาย ๆ ด้าน เปิดโอกาสให้ประชาชนเรียนรู้และให้สิทธิของตนเองตาม กฎหมายมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การรวมพลังของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนิน กิจการ สาธารณะขององค์กรของรัฐมากขึ้น

หากวิเคราะห์ถึงสภาพการณ์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการสาธารณะ ของประเทศไทย ซึ่งจัดว่ายังมีปัญหาและอุปสรรค และทำให้การดำเนินโครงการหลายประเภท เป็นไปอย่างไม่โปร่งใส อาจกล่าวได้ว่าเกิดขึ้นจากเหตุปัจจัยที่สำคัญ 2 ประการ คือ (เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, 2537: 11-12)

1. ประชาชนเองยังขาดความตระหนัก ซึ่งหมายถึง ความรู้ ความเข้าใจที่แท้จริงในสิทธิ และบทบาทหน้าที่ของตนเอง และจิตสำนึก ซึ่งหมายถึงความรู้ที่รับผิดชอบต่อส่วนรวมและ สิ่งแวดล้อม

2. ระบบราชการแบบเดิมที่ไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วม

- ระบบอุปถัมภ์ เป็นอุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ พัฒนา ความเกรงใจและความยากจนที่ทำให้ชาวชนบทต้องดิ้นรนหาที่พึ่ง ความไม่มั่นใจใน

- ระบบราชการที่ยังไม่มีการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง ทำให้ประชาชนไม่ต้องการมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการดำเนินการใด ๆ เพราะถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐ
- ความคิดของเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการที่รับผิดชอบที่ว่าตนเองเป็นผู้มีหน้าที่แต่เพียงลำพังในการบริหารกิจการสาธารณะ ประชาชนเป็นเพียงผู้ที่คอยรับผลประโยชน์ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอาจทำให้การทำงานล่าช้า รุงรัง และไม่ทันการ

#### 4) รูปแบบในการมีส่วนร่วมของประชาชน

ปาริชาติ วลัยเสถียร (2543: 101 – 102) ได้สรุป การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะของภาครัฐ ออกเป็น 5 รูปแบบ ดังนี้

**1. การรับรู้ข่าวสาร (Public information)** การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้ ประชาชนในพื้นที่โครงการและผู้จะได้รับผลกระทบ จะต้องได้รับแจ้งให้ทราบถึงรายละเอียดของโครงการที่จะดำเนินการ และผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ทั้งนี้การได้รับข่าวสารดังกล่าวต้องได้รับก่อนการตัดสินใจดำเนินโครงการ

**2. การปรึกษาหารือ (Public consultation)** เป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมในลักษณะของการปรึกษาหารือระหว่างผู้ดำเนินโครงการกับประชาชนที่มีส่วนได้ – เสียโดยตรง ทั้งนี้เพื่อเป็นการรับฟังความคิดเห็นและตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติม นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการให้ประชาชนได้ทราบ และรับข้อเสนอแนะ เพื่อประกอบการตัดสินใจ

**3. การประชุมรับฟังความคิดเห็น (Public meeting)** เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ผู้ดำเนินโครงการกับประชาชน ผู้มีส่วนได้ – เสีย จะได้ทำความเข้าใจร่วมกันด้วยเหตุผล ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบนี้สามารถทำได้ใน 2 ลักษณะ คือ

(1) การประชุมในระดับชุมชน (Community meeting) ซึ่งจัดประชุมในชุมชนที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการโดยผู้ดำเนินการจะส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุม

(2) การประชุมรับฟังความคิดเห็นทางวิชาการ (Public hearing) การประชุมลักษณะนี้จำเป็นสำหรับโครงการขนาดใหญ่ที่มีเรื่องของเทคนิค และวิชาการที่เกี่ยวข้อง การประชุมลักษณะนี้ต้องเปิดกว้างสำหรับสาธารณะ

**4. การร่วมในการตัดสินใจ (Decision making)** การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้ ถือเป็นเป้าหมายสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชน ในทางปฏิบัติจริง การดำเนินโครงการซึ่งมักดำเนินการในรูปของคณะกรรมการจะต้องมีตัวแทนของประชาชนร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย

5. การใช้กลไกทางกฎหมาย รูปแบบนี้ แม้จะไม่ใช้รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยตรง แต่เป็นลักษณะของการเรียกร้องสิทธิหรือการใช้สิทธิของประชาชนเมื่อเห็นว่าเกิดความไม่ โปร่งใสหรือความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นในการดำเนิน โครงการ

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่น

ถ้ามองพัฒนาการของชุมชนมนุษย์ย้อนกลับ ไปในอดีตก่อนที่จะผันแปรมาสู่รูปแบบ รัฐสมัยใหม่ที่รู้จักกันในรูปแบบรัฐชาติ (Nation state) อย่างเป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ (ซึ่งเน้น 4 องค์ประกอบหลัก คือ การมีขอบเขตดินแดนที่แน่นอน มีประชากรที่มีสัญชาติเป็นสิ่งที่แสดงความ เป็นพลเมืองของรัฐ มีรัฐบาลที่เมืองหลวงมีแต่เพียงรัฐบาลเดียวรับผิดชอบ และมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนและประชากรของตนและเป็นอิสระจากรัฐอื่น ๆ นั้น) กิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการ ดำเนินชีวิตของผู้คนในชุมชนมักจะดำเนินการ โดยสมาชิกในชุมชนเองที่ร่วมกันสร้างสรรค์รูปแบบ และวิธีการดำเนินการที่เป็นไปตามบริบทและเงื่อนไขทางนิเวศวิทยา พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ ระบบความเชื่อหรือวัฒนธรรมและปัจจัยอื่น ๆ อีกหลายด้านของแต่ละพื้นที่ แต่ละชุมชนแตกต่างกัน ไป และเราจะเห็นถึงความหลากหลายในกิจกรรมที่เป็นเรื่องของสาธารณะหรือส่วนรวมใน เรื่องเดียวกันแต่มีความแตกต่างกันในระหว่างชุมชนต่าง ๆ เช่น การจัดการเรื่องน้ำซึ่งเป็นทรัพยากร หรือปัจจัยที่สำคัญยิ่งในสังคมเกษตรกรรมสมัยก่อนจะมีความแตกต่างในรูปแบบการจัดการ ระหว่างภาคเหนือกับภาคอีสานหรือในเรื่องสถานภาพนักศึกษหรือสถานที่เฝ้าศพ ในขณะที่ภาค อีสานจะจัดการภายในวัด แต่ภาคเหนือจะมีพื้นที่แยกไปต่างหากจากวัด เป็นต้น (โกวิท พวงงาม, 2544: 62 -63)

อย่างไรก็ดี จุดประสงค์หลักของการกล่าวถึงเรื่องข้างต้นก็เพื่อชี้ให้เห็นว่าแต่เดิมมานั้น สิ่งที่ปัจจุบันเรียกว่า บริการสาธารณะไม่ว่าจะเกี่ยวข้องกับเรื่องสุขภาพ การศึกษา การคมนาคม ขนส่ง การสันตนาการ และอื่น ๆ ทั้งหลาย ชุมชนดั้งเดิมเป็นผู้ดำเนินการมาก่อนทั้งสิ้น หรือถ้าจะ พูดในภาษาวิชาการสมัยที่กำลังเป็นที่นิยมกันอาจพูดได้ว่า สังคมก่อนการปรากฏของรัฐชาตินั้นมี ความเป็น “ประชาสังคม” (Civil society) สูงยิ่งแต่อาจมีความด้อยในเรื่องเทคโนโลยี อย่างไรก็ตาม เมื่อ รัฐชาติเริ่มก่อตัวขึ้นในส่วนต่าง ๆ ของโลก เริ่มจากยุโรปในประมาณศตวรรษที่ 15-16 เรื่อยมาจนถึง รัฐอิสระใหม่ในกลุ่มประเทศอาณานิคมหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้น บรรดารัฐชาติต่าง ๆ เหล่านี้ ต้องการแสดงถึงอำนาจในการควบคุมเหนือดินแดนและประชากรของตนจึงค่อยๆ สยายปีกสร้างแขน ขาต่างๆ หรือที่ต่อมาเรียกว่า ระบบราชการ (Bureaucracy) เป็นกลไกที่แทรกซ้อน (Penetration) เข้า ไปดำเนินการและรับผิดชอบในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนและสังคมมากขึ้นเรื่อย ๆ ประกอบกับ แนวคิดในเรื่องความเป็นเอกภาพ (Unity) ก็ดี ความมีมาตรฐาน (Standardization) ก็ดี รวมทั้งความ

แม้กระนั้นก็คือการที่รัฐชาติมีขนาดค่อนข้างใหญ่ รัฐบาลกลางที่เมืองหลวงซึ่งถึงแม้จะมีระบบราชการที่เป็นตัวแทนส่วนกลางเป็นกำลังสำคัญแต่ก็ไม่สามารถดูแลและรับผิดชอบได้ทั่วถึง เพราะสิ่งที่จำเป็นต้องตอบสนองต่อคนในชุมชนท้องถิ่นของรัฐสมัยใหม่ก็มีมากขึ้นกว่าเดิมด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ในแง่ทางการเมือง โดยเฉพาะในแง่จิตวิทยาการเมืองรัฐบาลที่เมืองหลวงก็ทรงปฏิกิริยาจากชุมชนอิสระดั้งเดิมทั้งหลายที่รู้สึกว่าตนเองสูญเสียอำนาจ จึงต้องหารูปแบบที่ทำให้ชุมชนท้องถิ่นรู้สึกว่าตนเองยังมีบทบาทในกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยตนเองในระดับหนึ่ง และจะทำให้ชุมชนท้องถิ่นพอใจในความสัมพันธ์แบบใหม่ ด้วยเหตุนี้จึงเกิดแนวคิดว่านอกจากมีรัฐบาลกลางที่เมืองหลวงแล้วยังมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอิสระ (Autonomy) ในการบริหารและจัดบริการสาธารณะแก่ ชุมชนของตนเองขึ้นในรัฐชาติสมัยใหม่

อย่างไรก็ดี อะไรคือกิจกรรมหรือบริการสาธารณะที่ชุมชนท้องถิ่น (Local community) โดยเฉพาะหน่วยการปกครองท้องถิ่น (Local government) หรือในความหมายที่ค่อนข้างแคบคือ การบริหารท้องถิ่น (Local administration) โดยองค์การของรัฐจะกระทำได้และพึงกระทำนั้นก็ขึ้นอยู่กับทั้งพัฒนาการทางประวัติศาสตร์และรูปแบบของรัฐชาติ แต่ละรัฐหรือแต่ละประเทศตัวอย่างที่เห็นชัดเจนที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นกรณีสุดขั้วของความเป็นอิสระของท้องถิ่นหรืออาจเป็นกรณีกเว้นคือ กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาที่จุดกำเนิดหรือการก่อเกิดมาจาก 13 มลรัฐที่ประกาศเอกราชเป็นอิสระจากสหราชอาณาจักรหรืออังกฤษ แล้วเข้ามาทำความตกลงร่วมกันเป็นรูปแบบสหพันธรัฐ (Federation states) เพราะฉะนั้นอำนาจของรัฐบาลสหพันธรัฐหรือรัฐบาลกลางที่เมืองหลวงวอชิงตัน จึงถูกกำหนดโดยหน่วยการปกครองส่วนย่อยที่ต่อมารู้จักกันในนามมลรัฐ โดยกำหนดว่ารัฐบาลกลางมีอำนาจรับผิดชอบเฉพาะการป้องกันประเทศ การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างการจัดระบบเงินตรา และระบบภาษีหลัก ส่วนนอกนี้แล้วหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับต่าง ๆ มีอิสระทำได้ทั้งสิ้น เราจึงได้ยินและเห็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการบริการสาธารณะต่าง ๆ มากมาย รวมทั้งการที่สหรัฐเน้นบทบาทปัจเจกบุคคลจึงทำให้เห็นบทบาทเอกชนค่อนข้างสูงมากในหลาย ๆ กิจกรรม

ในขณะที่รัฐชาติอื่น ๆ โดยทั่วไปโดยเฉพาะรัฐเดี่ยว (Unitary state) รัฐบาลกลางที่เมืองหลวงจะเป็นผู้กำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นว่าจะให้มีมากน้อยเพียงใด เช่นกิจการตำรวจในการดูแลรักษาความสงบท้องถิ่น และกระบวนการยุติธรรมในอังกฤษ

### 1) หลักสากลในการจัดบริการสาธารณะ

การศึกษาถึงหลักเกณฑ์การแบ่งการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่น พบว่าแนวคิดพื้นฐานทั่วไปซึ่งเป็นสากลในการแบ่งแยกการจัดกิจการสาธารณะระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น ได้แก่ (วุฒิสาร ตันไชย, 2549: ระบบออนไลน์)

#### 1. หลักผลประโยชน์มหาชน ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

1.1 ประโยชน์มหาชนของรัฐ ได้แก่ ประโยชน์ที่เป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองกลุ่มใหญ่ที่สุดของรัฐ เป็นความต้องการส่วนรวมของประชาชนทั่วทั้งประเทศที่มีลักษณะเหมือน ๆ กันและมีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ดังนั้นจึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ หรือหากรัฐมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ รัฐก็จะต้องเป็นผู้ควบคุมนโยบายให้ท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของรัฐหรือความเป็นเอกภาพของรัฐ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ และความสัมพันธ์กับต่างประเทศ เป็นต้น

1.2 ประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น ได้แก่ ประโยชน์ซึ่งเป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะ

2. ประสิทธิภาพในการจัดการเป็นการพิจารณาในเรื่องของคุณภาพของบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้น กล่าวคือ การจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งควรจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนได้มากที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากภารกิจในการจัดบริการสาธารณะบางอย่างจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูง เป็นกิจการขนาดใหญ่หรือเป็นกิจการที่จำเป็นต้องมีการประสานงานระหว่างองค์กรต่าง ๆ หลายหน่วยงาน แต่ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างเป็นกิจการที่ไม่สลับซับซ้อน หรือมีเทคนิคมากนัก จึงต้องมีองค์กรที่มีความเหมาะสมทั้งทางด้านการเงิน บุคลากรและความสามารถด้านอื่น ๆ ที่จะจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

3. หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการ กิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของหน่วยชุมชนระดับใด ควรมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ สนองตอบความต้องการของประชาชนในชุมชนได้ดีที่สุด อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของชุมชนนั้นๆ แต่หากเป็นกิจกรรมที่ต้องสนองตอบความต้องการของหน่วยชุมชนที่สูงขึ้นไปหรือเป็นกิจกรรมที่มุ่งสนองตอบปัญหาความต้องการของผู้คนทั้งประเทศหรือปัญหาของชาติโดยรวม ก็ควรมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับที่สูงขึ้นไปตามความเหมาะสม

4. หลักความสามารถของท้องถิ่น เกิดจากพื้นฐานแนวคิดว่าการดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั้งหมดเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับล่างสุดเสมอ หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใด ๆ ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ หรือหากดำเนินการได้ก็อาจเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่น ๆ หรือเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติโดยรวม

5. หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด หน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุดในที่นี้ หมายถึง หน่วยจัดบริการในระดับใด ๆ ก็ตามที่มีคุณสมบัติ 2 ประการ ดังต่อไปนี้ ประกอบกันมากที่สุด

5.1 เป็นหน่วยจัดบริการระดับล่างสุดมีความใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุดที่มีความสามารถในการวางแผน จัดการผลิต และหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้อย่างสมบูรณ์

5.2 เป็นหน่วยจัดบริการที่มีพื้นที่การให้บริการครอบคลุมประชากร หรือพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์ และผลกระทบจากการให้บริการ โดยสมบูรณ์ และประชาชนผู้มีส่วนได้รับผลประโยชน์และผลกระทบจากการจัดบริการสาธารณะทั้งหมดสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนการผลิต และควบคุมตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยจัดบริการนั้น ๆ ได้โดยตรงมากที่สุด

หลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในที่นี้หมายถึง ขนาดของชุมชน (จำนวนประชากรในชุมชน) ในระดับใด ๆ ก็ตาม ที่เอื้ออำนวยให้สามารถจัดบริการประเภทนั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด หรืออีกนัยหนึ่งเป็นจำนวนประชากรที่เอื้ออำนวยให้มีต้นทุนการจัดบริการที่ต่ำที่สุดนั่นเอง โดยการกำหนดหน่วยจัดบริการ โดยคำนึงถึงขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดนี้มาจากหลักประสิทธิภาพ ในการจัดบริการสาธารณะที่ว่า การจัดบริการสาธารณะใด ๆ ควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้เงินจำนวนน้อยที่สุดเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้คนจำนวนมากได้ก็นับว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด



หลักการจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน เป็นการนำหลักเกณฑ์หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด และหลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด มาพิจารณาร่วมกันวิเคราะห์บริการสาธารณะแต่ละประเภทและจัดสรรบริการลงไปในชุมชนระดับต่าง ๆ ซึ่งอาจเกิดกรณีที่หน่วยจัดบริการที่น่าจะมีความสามารถและมีความรับผิดชอบต่อผู้ที่ได้รับประโยชน์สูงสุด ไม่สามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุด (หรือมีประสิทธิภาพที่สุด) ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยจัดบริการหรือหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุดและสามารถหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้นั้น มักจะมีจำนวนประชากรน้อยเกินไป โดยจำนวนที่จะสามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุดก็อาจเป็นประชากรของหลาย ๆ ตำบล หรือหลาย ๆ อำเภอ ประกอบกัน ซึ่งทางเลือกที่น่าจะเหมาะสม คือ การให้มีหน่วยกำหนดนโยบายและจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด และให้หน่วยจัดบริการที่มีต้นทุนต่ำที่สุด โดยหน่วยงานทั้ง 2 อาจเป็นหน่วยงานเดียวกัน หรือคนละหน่วยงานก็ได้

หลักการกำหนดหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะตามขนาดของกิจการบริการสาธารณะสามารถ แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. บริการสาธารณะที่เป็นกิจการขนาดใหญ่ หมายถึงกิจการที่ต้องใช้เทคโนโลยี เงินทุน และบุคลากรที่มีความสามารถระดับสูง ดังนั้นผู้จะมีอำนาจตัดสินใจจัดทำกิจการดังกล่าวจึงต้องเป็นองค์กรขนาดใหญ่ ที่มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การศึกษาระดับสูง การคมนาคมทางอากาศ การชลประทานหลวง การขุดเจาะน้ำมันเชื้อเพลิง และทรัพยากรธรรมชาติ การศึกษาวิจัย การวิเคราะห์ประเมินผล เป็นต้น

2. บริการสาธารณะที่เป็นกิจการที่ไม่สลบซับซ้อนเป็นกิจกรรมที่ไม่สลบซับซ้อน หรือมีเทคนิคมากนัก และมักเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน ซึ่งหากได้พนักงานท้องถิ่นที่รู้ถึงสภาพท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นผู้จัดทำ จึงจะมีประสิทธิภาพมากกว่าให้รัฐซึ่งเป็นผู้วางนโยบายดำเนินการในวงกว้างเป็นผู้จัดทำ นอกจากนี้การจัดทำบริการประเภทนี้ยังเป็นการดำเนินการที่ใช้งบประมาณไม่มากนัก เช่น การให้มีสุสาน และฌาปนสถาน การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด การขนส่งสาธารณะในเขตท้องถิ่น การให้มีสถานสินเชื่อท้องถิ่น การดูแลชายหาดในเขตท้องถิ่น การจัดให้มีโคมไฟตามถนนหนทาง เป็นต้น

หลักการแบ่งตามประเภทขององค์การในการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของรัฐ เป็นบริการที่มีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐซึ่งต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญ 2 ประการ ได้แก่

1. เป็นภารกิจที่ประชาชนทั้งประเทศมีส่วนได้ส่วนเสียเหมือน ๆ กัน จึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกันทั่วประเทศ

2. เป็นภารกิจที่รัฐสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าดังได้กล่าวไปแล้วจึงพอที่จะสรุปภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐ ได้เป็น 4 ประเภท คือ

2.1 หน้าที่ด้านการป้องกันประเทศ

2.2 หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน

2.3 หน้าที่ในการรักษาความมั่นคง หรือเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ

2.4 หน้าที่ของรัฐในการเป็นตัวแทนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นกิจการที่เกี่ยวกับท้องถิ่น โดยเฉพาะ และเป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยมีลักษณะ คือ

- เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ที่สามารถแยกออก หรือมีลักษณะที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้

- เป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่นเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของคนในท้องถิ่น ดังได้กล่าวไปแล้ว จึงพอจะจำแนกประเภทของบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของท้องถิ่น ได้เป็น

1. เรื่องที่เกี่ยวกับสวัสดิการของคนในท้องถิ่นโดยตรง

2. เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม และการอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่น

การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในรูปองค์กรร่วม ในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นนั้น ท้องถิ่นอาจโอนอำนาจหน้าที่บางอย่างของตนให้แก่องค์กรร่วมดำเนินการได้ เช่น การจัดทำมีสหการ หรือการจัดตั้งบริษัทจำกัดของท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นต้น การโอนอำนาจหน้าที่บางอย่างเช่นนี้ ทำให้ท้องถิ่นที่เข้าร่วมในองค์กรร่วมนั้นสามารถตัดทอนภาระหน้าที่โอนไปให้แก่องค์กรร่วมรับผิดชอบได้

การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในรูปองค์กรร่วม ในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นนั้น ท้องถิ่นอาจโอนอำนาจหน้าที่บางอย่างของตนให้แก่องค์กรร่วมดำเนินการได้ เช่น การจัดทำมีสหการ หรือการจัดตั้งบริษัทจำกัดของท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นต้น การโอนอำนาจหน้าที่บางอย่างเช่นนี้ ทำให้ท้องถิ่นที่เข้าร่วมในองค์กรร่วมนั้นสามารถตัดทอนภาระหน้าที่โอนไปให้แก่องค์กรร่วมรับผิดชอบได้

บริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นร่วมกันดูแล เนื่องจากมีบริการสาธารณะบางประเภท เป็นเรื่องที่กระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมทั้งระดับชาติ และระดับท้องถิ่น โดยไม่อาจแยกประโยชน์ของมหาชนทั้งสองให้ออกจากกันได้เด็ดขาด การจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นร่วมกันดูแลนี้อาจแบ่งแยกได้เป็นลำดับชั้นของกิจการ โดยอาศัยหลักเกณฑ์เช่นเดียวกันกับการแบ่งแยกการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่น โดยอาศัยหลักทั่วไป คือ หลักประโยชน์มหาชน และหลักประสิทธิภาพซึ่งบริการเหล่านี้เป็นภารกิจลำดับรองที่ทั้งรัฐและท้องถิ่นต้องแบ่งหน้าที่กันรับผิดชอบดำเนินการ เช่น การจัดการศึกษา ความต้องการบริการทางการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นความต้องการของส่วนรวมของคนทั้งประเทศ โดยกำหนดนโยบายและ

## 2) หลักสำคัญในการจัดบริการสาธารณะตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากหลักการสากลดังกล่าวข้างต้น พบว่าภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสาระสำคัญ เกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบันให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหลักสำคัญซึ่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้เป็นหลักการสำคัญในการประกอบการพิจารณาเพื่อการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ ได้แก่ (คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2546: 7 – 13)

1. **หลักผลประโยชน์มหาชนของรัฐ (Public interest)** โดยหลักความรับผิดชอบของท้องถิ่นแต่ละระดับกับรัฐบาลกลางนี้จะสะท้อนให้เห็นว่ามีภารกิจบางประเภท หรือบางอย่างที่รัฐยังคงต้องสงวนไว้สำหรับดูแล รับผิดชอบและปฏิบัติเอง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่คนส่วนรวม และเพื่อเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศ อาทิ (1) ภารกิจด้านการป้องกันประเทศ เช่น กิจการทหาร (2) ภาระหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน เช่น กิจการตำรวจ (3) ภารกิจด้านการรักษาความมั่นคง หรือเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ (4) ภารกิจด้านการเป็นตัวแทนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น กิจการทางการทูต ภารกิจดังกล่าวข้างต้นถือเป็นภารกิจรวมของชาติ ซึ่งรัฐบาลส่วนกลางยังคงต้องดำเนินการต่อไป ส่วนภารกิจที่ถือว่าเป็นความรับผิดชอบโดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล ก็ควรจะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นนั้น โดยเฉพาะ และเป็นไปเพื่อสนองตอบความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยมีลักษณะ คือ เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ที่สามารถแยกออก หรือมีลักษณะที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้ เช่น

## 2. หลักความรับผิดชอบของท้องถิ่นในการจัดบริการ (Local accountability)

หลักการทั่วไปที่จะทำให้สามารถแบ่งภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทในสังคม จะมีความรับผิดชอบแตกต่างกันอย่างไร หลักการทั่วไปประการหนึ่งที่จะชี้ให้เห็นว่าภารกิจใดจะส่งมอบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใด จะต้องพิจารณาหลักสำคัญ ซึ่งได้แก่ ผลที่เกิดขึ้นหรือผู้ได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้นตั้งอยู่ในถิ่นฐานอยู่ในเขตพื้นที่ใด ยกตัวอย่างเช่น ถ้าบริการสาธารณะใดส่งผลกระทบต่อคนในเขตพื้นที่ท้องถิ่นนั้น โดยเฉพาะ ก็ควรจะมีการถ่ายโอนการให้บริการสาธารณะดังกล่าวให้โดยตรง เช่น โอนไปให้องค์กรบริหารส่วนตำบล หรือเทศบาล แต่ภารกิจใดที่เป็นภารกิจที่ต้องมีผลกระทบต่อคนจำนวนมาก มากกว่าเขตพื้นที่ท้องถิ่น ก็ควรจะส่งมอบภารกิจนั้น ๆ ให้กับองค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นต้น

## 3. ความสามารถของท้องถิ่น (Local capability) หลักความสามารถของท้องถิ่น เป็น

หลักการที่กล่าวถึงเรื่องความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าการจัดสรรกิจกรรม หรือภารกิจใดก็ตามไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทนั้น ต้องคำนึงถึงความพร้อมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย และแม้ว่าความพร้อมของท้องถิ่นไม่ได้เป็นเงื่อนไขของการมอบภารกิจนั้น ๆ ไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากแต่เป็นเงื่อนไขในการกำหนดเงื่อนไขเวลาและความพยายามที่จะเพิ่มขีดความสามารถให้กับท้องถิ่นในการจัดการ ฉะนั้น ถ้าบอกว่าท้องถิ่นยังไม่พร้อมในการจัดการ ก็มีความจำเป็นที่ส่วนราชการจะต้องมีแผนพัฒนาความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับบริการสาธารณะ เพื่อให้สามารถจัดการบริการสาธารณะเหล่านั้นได้ ฉะนั้น ความพร้อมจะไม่ใช่มูลเหตุของการที่บอกว่ากิจการนั้น ๆ จะไม่สามารถถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ นอกจากนั้นในเรื่องของหลักความสามารถแล้ว การจัดโครงสร้างเพื่อรองรับการบริหารงานใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาพในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นทิศทางในอนาคต โครงสร้างต่าง ๆ หรือการจัดองค์กรต่าง ๆ ของท้องถิ่นต้องเปลี่ยนแปลงไป เพราะภารกิจจำนวนหนึ่งได้ส่งมอบ เพื่อรองรับการกระจายอำนาจ และภารกิจใหม่ไปด้วย แต่อย่างไรก็ตาม โครงสร้างที่จะรองรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรองรับภารกิจอันใหม่นั้น จะต้องจัดโครงสร้างเท่าที่จำเป็น ซึ่งอาจจะไม่จำเป็นที่จะต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างขนาดใหญ่มากเกินไปที่จะไปทำให้การทำงานเกิดความทับซ้อน หรือกลายเป็นปัญหาภาระค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ฉะนั้น โครงสร้างที่จะเกิดขึ้นใหม่จะเป็นโครงสร้างเท่าที่จำเป็นที่ถือว่าเป็นงานหลัก หรือเป็นงานพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หากท้องถิ่นใดมีความต้องการที่จะจัดงานบางเรื่องที่สามารถเป็นงานเฉพาะ เช่น งานท่องเที่ยว

4. **หลักประสิทธิภาพในการจัดบริการ (Management efficiency)** หลักประสิทธิภาพในการจัดบริการ (Management efficiency) เป็นหลักที่ให้ความสำคัญกับการประหยัด ขนาดของการลงทุน หรือการคำนึงถึงต้นทุนในการให้บริการ การจัดการบริการสาธารณะ เมื่อถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการแทนรัฐบาล หรือหน่วยงานราชการแล้วนั้น ต้องคำนึงและพิจารณาด้วยกว่าจะทำให้ต้นทุนแพงขึ้นมากน้อยขนาดไหน หากเป็นต้นทุนที่แพงขึ้นมาก ๆ แนวทางก็คือ จำเป็นต้องมีการร่วมกันมากขึ้นระหว่างท้องถิ่นอื่น ไม่ว่าจะเป็นท้องถิ่นรูปแบบเดียวกัน หรือรูปแบบอื่น ๆ กิจกรรมบางอย่าง หรืองานบางอย่างที่มีการถ่ายโอน หรือจะมีการส่งมอบให้กับท้องถิ่นแล้ว ท้องถิ่นอาจมีความจำเป็นที่ต้องหายุทธศาสตร์ในการทำงานร่วมกันให้มากขึ้น เพื่อให้ขนาดของการลงทุนถูกลง

นอกจากนั้นในเรื่องของหลักประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวมยังคงต้องพิจารณาถึงการสร้างหลักประกันด้านคุณภาพในการจัดการบริการสาธารณะ กล่าวคือ เมื่อราชการส่วนกลาง หรือบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยุติการให้บริการสาธารณะบางอย่างลง และส่งมอบบริการสาธารณะให้กับท้องถิ่นเพื่อดำเนินการ สิ่งสำคัญที่เป็นหลักการทั่วไป คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดการบริการสาธารณะนั้นให้มีคุณภาพไม่น้อยกว่าสิ่งที่ราชการส่วนกลางเคยทำ ฉะนั้น หลักประกันด้านคุณภาพการบริการจึงเป็นเรื่องจำเป็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องยึดถือไว้ หลักเกณฑ์มาตรฐานซึ่งถือว่าเป็นมาตรฐานในส่วนของราชการ หรือเป็นมาตรฐานทางวิชาการก็ยังคงมีความสำคัญในการที่จะไปกำหนดว่าท้องถิ่นจำเป็นต้องทำให้ถึงขั้นต่ำของมาตรฐานนั้นอย่างไร

ดังกล่าวแล้วข้างต้นหลักการในการจัดแบ่งกิจกรรมการบริการสาธารณะ และเมื่อแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลบังคับใช้ จะเห็นว่ามีควมจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปรับปรุง เปลี่ยนแปลง บทบาทและภารกิจของตน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ จะต้องดำเนินการกิจเพิ่มขึ้นกว่าเดิมเนื่องจากมีภารกิจจำนวนหนึ่งซึ่งราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคได้ถ่ายโอน หรือมอบหมายให้ดำเนินการ ถ้าพิจารณาจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11)

1. ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
2. จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
3. สนับสนุนตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
4. ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
5. แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
6. อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี ของท้องถิ่น
8. จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจกรรมนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกัน ดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
9. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และนอกจากนี้ยังมีการกำหนดว่ามีกิจกรรมบางอย่างซึ่งได้มีการกำหนดว่าราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดทำ ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) อาทิ
  1. จัดให้น้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร
  2. กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
  3. บำบัดน้ำเสีย
  4. บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
  5. วางผังเมือง เป็นต้น

ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 หมวด 2 ว่าด้วยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ มาตรา 16 และมาตรา 17 และมาตรา 18 ได้กำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานครไว้ โดยกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองและกำหนดไว้โดยละเอียด ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ จะมีผลอย่างสมบูรณ์ต่อเมื่อแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลบังคับใช้ และประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมด้านการปกครอง การบริหาร การเงิน การตัดสินใจอย่างอิสระ และการกำหนดนโยบายของท้องถิ่นตนเอง โดยปราศจากการแทรกแซงและอยู่ภายใต้การควบคุม กำกับ ดูแลของรัฐบาลเท่าที่จำเป็น

### 3) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนจากราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้จัดแบ่งกรอบการให้บริการสาธารณะออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว
5. ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม
6. ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวพิจารณาและให้ความเห็นชอบการถ่ายโอนภารกิจทั้ง 6 ด้าน รวมมีการถ่ายโอนทั้งสิ้น 244 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ 50 กรม ใน 11 กระทรวง ดังนี้

#### 1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งมีเนื้อหาของงานเกี่ยวกับ

##### 1.1 การคมนาคมและการขนส่ง

- ทางบก อาทิ การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและสะพาน การดูแล จัดตั้งสถานี

ขนส่ง และการจัดการจราจรในเขตพื้นที่

- ทางน้ำ เช่น การบำรุงรักษาทางน้ำ การก่อสร้างและดูแลสถานีขนส่งทางน้ำ

### 1.2 สาธารณูปโภค

- แหล่งน้ำ / ระบบประปาชนบท อาทิ การดูแล รักษา พัฒนา ซ่อมบำรุงแหล่งน้ำ และระบบประปาชนบท

### 1.3 สาธารณูปการ

- การจัดให้มีตลาด อาทิ การจัดให้มีและการควบคุมตลาด
- การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
- การผังเมือง อาทิ การจัดทำผังเมืองรวมจังหวัด และการวางและปรับปรุงผังเมืองรวม
- การควบคุมอาคาร อาทิ การควบคุมอาคาร และการเปรียบเทียบปรับคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

## 2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

- ### 2.1 การส่งเสริมอาชีพ อาทิ การฝึกอบรม ส่งเสริม พัฒนากลุ่มอาชีพต่าง ๆ

### 2.2 งานสวัสดิการสังคม

การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส อาทิ งานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ และการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ เป็นต้น

### 2.3 นันทนาการ

- การส่งเสริมการกีฬา อาทิ การจัดหาอุปกรณ์กีฬา การก่อสร้าง บำรุงรักษาสนามกีฬา
- การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ อาทิ การบริหารจัดการ ดูแล บำรุง รักษา

สวนสาธารณะ

### 2.4 การศึกษา

- การจัดการศึกษาในระบบ อาทิ การจัดการศึกษาก่อนวัยเรียน หรือปฐมวัย การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการจัดการศึกษาสงเคราะห์
- การศึกษานอกระบบ อาทิ การบริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอและการจัดการศึกษาระดับเขต งานห้องสมุดประชาชน เป็นต้น

### 2.5 การสาธารณสุข

- การสาธารณสุขและการรักษาพยาบาล อาทิ การส่งเสริมสุขภาพจิตและป้องกันปัญหาสุขภาพจิต และการส่งเสริมสุขภาพแม่และเด็ก การพัฒนาอนามัยบนพื้นที่สูง
- การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ อาทิ การควบคุมโรคติดต่อ งานสนับสนุนเงินอุดหนุนในการสงเคราะห์ผู้ป่วยโรคเรื้อน ค่าสังคมสงเคราะห์และค่าฌาปนกิจ



- การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและที่อยู่อาศัย อาทิ การแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย

### 3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

3.1 การส่งเสริมประชาธิปไตยความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชน อาทิ งานตรวจมาตรา ชั่ง ตวง วัด และการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค แก่ผู้บริโภค

3.2 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น อาทิ การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

3.3 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อาทิ การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเบื้องต้น

3.4 การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน อาทิ การทะเบียนราษฎร และบัตรประจำตัวประชาชน และงานจัดทะเบียนสัตว์พาหนะ

### 4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว

4.1 การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น อาทิ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การประสานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และการจัดระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน

4.2 การพัฒนาเทคโนโลยี อาทิ การบริการ และถ่ายทอดเทคโนโลยีเกษตรชุมชน

4.3 การส่งเสริมการลงทุน อาทิ งานบริการข้อมูลนักลงทุน และงานเผยแพร่และชักจูงการลงทุน

4.4 การพาณิชยกรรม อาทิ งานทะเบียนพาณิชย์

4.5 การพัฒนาอุตสาหกรรม อาทิ การกำกับดูแลโรงงาน การอนุญาตให้ตั้งโรงงาน

4.6 การท่องเที่ยว อาทิ การวางแผนการท่องเที่ยว การปรับปรุงดูแล บำรุงรักษาสถานที่ท่องเที่ยว และจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์

### 5. ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม

5.1 การคุ้มครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม อาทิ งานพัฒนาป่าชุมชน การควบคุมไฟป่า เป็นต้น

5.2 การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ อาทิ การติดตาม ตรวจสอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษ งานสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม งานตรวจสอบคุณภาพน้ำ งานตรวจสอบคุณภาพอากาศและเสียง และการบำบัดน้ำเสีย

5.3 การดูแลรักษาที่สาธารณะ อาทิ การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะ ประโยชน์

## 6. ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

- 1.1 การจัดการดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ อาทิ การบำรุงรักษาโบราณสถาน
- 1.2 การจัดการดูแลพิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุ

### 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

#### 1) ความหมายของธรรมาภิบาล

ได้มีนักคิดและนักวิชาการให้ความหมายของธรรมาภิบาลหรือธรรมรัฐไว้หลายคน ดังนี้ ศจ.นพ.ประเวศ วะสี (2548: 5) ได้ให้คำนิยามของธรรมรัฐไว้ว่า คือ รัฐที่มีความถูกต้องเป็นธรรม ซึ่งหมายถึงความถูกต้องเป็นธรรมใน 3 เรื่องใหญ่ ๆ คือ

1. การเมืองและระบบราชการที่โปร่งใส รับผิดชอบต่อสังคม ถูกตรวจสอบได้
2. ภาครัฐกิจที่โปร่งใส รับผิดชอบต่อสังคม สามารถตรวจสอบได้
3. สังคมที่เข้มแข็ง ความเป็นประชาสังคม (Civil society) สามารถตรวจสอบภาครัฐ

และภาครัฐกิจให้ตั้งอยู่ในความถูกต้องได้

ธรรมรัฐ เป็นการยกระดับกระบวนการความสัมพันธ์ ความร่วมมือของส่วนต่างๆ ในสังคม อันได้แก่

1. ภาครัฐ ภาคสังคมและภาคเอกชน
2. สถาบันต่างๆ ของประเทศ
3. ระดับต่างๆ ของประเทศ คือ ชุมชน ประชาคม ภูมิภาค และระดับชาติให้มีลักษณะ

เป็นรัฐธรรมที่มีพลัง

สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ (2549: 10) ให้ความเห็นว่า โดยทั่วไป ธรรมรัฐ หมายถึง การบริหารหรือการปกครองที่ดีและมีความเป็นธรรม

ธีรยุทธ บุญมี (2549: 3) ให้ความหมายของภาครัฐไว้ว่า คือ กระบวนการความสัมพันธ์ (Interactive Relation) ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป ในการที่จะทำการบริหารราชการแผ่นดิน ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรมและตรวจสอบได้

#### 2) ความสำคัญของธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล เป็นหลักเกณฑ์การปกครองบ้านเมือง ตามวิถีทางธรรมาธิปไตย เป็นการปกครองบ้านเมืองที่มีความเป็นธรรม มีกฎเกณฑ์ที่ดีในการบำรุงรักษาบ้านเมือง และสังคมให้มีการพัฒนาครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคม รวมทั้งมีการจัดระบบองค์กรและกลไกต่างๆ ในส่วนราชการ องค์กรของรัฐ รัฐบาล การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ตลอดจน องค์กรอิสระ

ดังนั้น ธรรมนูญบาล จึงเป็นแนวทางในการจัดระเบียบ เพื่อให้สังคมของประเทศทั้ง ภาครัฐภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนของทั้งประเทศ สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และ ตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรม

### 3) หลักธรรมนูญบาล

หลักธรรมนูญบาล เป็นหลักการบริหารจัดการที่ดี เพราะมีการปรับวิธีคิด วิธีการบริหาร ราชการของประเทศไทยใหม่ทั้งระบบ โดยกำหนดเจตนารมณ์ของแผ่นดินขึ้นมาเพื่อทุกคนทุกฝ่าย ในประเทศร่วมกันคิด ร่วมกันทำร่วมกันจัดการ ร่วมกันรับผิดชอบแก้ปัญหา พัฒนานำพาแผ่นดินนี้ ไปสู่ความมั่นคง ความสงบ-สันติสุข มีการพัฒนาที่ยั่งยืนและก้าวไกลดังพระบรมราชโองการของ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชมหาราชที่ว่า “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อ ประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม” หลักธรรมนูญบาล จึงตั้งอยู่บนรากฐานของความถูกต้อง ด้งาม มั่นคงหรือธรรมาธิปไตย ที่มุ่งให้ประชาชน สังคมระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ชุมชนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการคิด การบริหารจัดการ การบริหารในทุกระดับ ปรับวัฒนธรรมขององค์กร ภาครัฐใหม่ เพราะระบบราชการที่แข็งตัวเกินไป ทำให้ไม่มีประสิทธิภาพและขาดความชอบธรรม กฎเกณฑ์เข้มงวด ช่องทางการสื่อสารขาดตอน รัฐไม่สามารถสนองตอบความต้องการของ ประชาชนส่วนใหญ่ได้ถูกต้อง ทำให้เกิดความขัดแย้ง ช่วงชิงอำนาจและความล้มเหลวของระบบ ราชการและรัฐบาล จึงทำให้ความคิดเกี่ยวกับ Government เปลี่ยนไป กลับกลายมาเป็น Governance ที่ทุกภาคส่วนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมกล่าวคือ

ภาครัฐ ต้องมีการปฏิรูปบทบาทหน้าที่ โครงสร้างและกระบวนการทำงานของหน่วยงาน กลไกการบริหาร ให้สามารถบริหารทรัพยากรของสังคมอย่างโปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรมมี ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีสมรรถนะสูงในการนำบริหารของรัฐที่มีคุณภาพไปสู่ประชาชน โดยจะต้องมีการเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยม และวิธีการทำงานกับภาคประชาชนและภาคเอกชนได้ อย่างราบรื่นเป็นมิตร

ภาคธุรกิจเอกชน ต้องมีการปฏิรูปและกำหนดคติกาในหน่วยงานของภาคธุรกิจเอกชน เช่น บริษัท บริษัท ห้างหุ้นส่วนฯ ให้มีคติกการทำงานที่โปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรมต่อลูกค้า ความ รับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นและต่อสังคม รวมทั้งมีระบบติดตามตรวจสอบการให้บริการที่มีมาตรฐาน เทียบเท่าระดับสากล และร่วมทำงานกับภาครัฐและภาคประชาชนได้อย่างราบรื่น เป็นมิตรและมีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน

ภาคประชาชน ต้องสร้างความตระหนักหรือสำนึกตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคลถึงระดับกลุ่มประชาสังคม ในเรื่องของสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่อตนเองและสาธารณะทั้งในทางเศรษฐกิจสังคม และการเมือง เพื่อเป็นพลังของประเทศที่มีคุณภาพ มีความรู้ ความเข้าใจในหลักการของการสร้างกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หรือธรรมนูญให้เกิดขึ้นและทำนุบำรุงรักษาให้ดียิ่งๆ ขึ้นต่อไป

#### 4) องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาล มีองค์ประกอบที่สำคัญ 6 ประการดังนี้

1. **หลักนิติธรรม** คือ การตรากฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับและกติกาต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคมและสมาชิก โดยมีการยินยอมพร้อมใจและถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม กล่าวโดยสรุป คือ สถาปนาการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่กระทำกันตามอำเภอใจหรืออำนาจของบุคคล

2. **หลักคุณธรรม** คือ การยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยการธรรรงค์เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงามให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือสมาชิกของสังคมถือปฏิบัติ ได้แก่ ความซื่อสัตย์ สุจริตความเสียสละ ความอดทนขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย เป็นต้น

3. **หลักความโปร่งใส** คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้โดยการปรับปรุงระบบและกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใสมิมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือเปิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก ตลอดจนมีระบบหรือกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นการสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกัน และช่วยให้งานของภาครัฐและภาคเอกชนปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชัน

4. **หลักความมีส่วนร่วม** คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญๆ ของสังคม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ การแจ้งความเห็น การไต่สวน สาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ และขจัดการผูกขาดทั้งโดยภาครัฐหรือโดยภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งจะช่วยให้เกิดความสามัคคีและความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

5. **หลักความรับผิดชอบ** ผู้บริหาร ตลอดจนคณะข้าราชการ ทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ ต้องตั้งใจปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่อย่างดียิ่ง โดยมุ่งให้บริการแก่ผู้มารับบริการเพื่ออำนวยความสะดวกต่างๆ มีความรับผิดชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่การงานที่ตนรับผิดชอบอยู่ และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขได้ทันที

6. **หลักความคุ้มค่า** ผู้บริหารต้องตระหนักว่ามีทรัพยากรค่อนข้างจำกัด ดังนั้นในการบริหารจัดการจำเป็นจะต้องยึดหลักความประหยัดและความคุ้มค่า ซึ่งจำเป็นจะต้องตั้งจุดมุ่งหมายไปที่ผู้รับบริการหรือประชาชนโดยรวม

#### 2.4 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน (องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน, 2548: 5-7) ประกอบด้วย

**ฝ่ายบริหาร** ซึ่งมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน และรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน จำนวน 2 คน (นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจแต่งตั้งเลขาหรือที่ปรึกษา ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 5 คน)

**ฝ่ายนิติบัญญัติ** มีประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน จำนวน 2 คน พร้อมด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน จำนวน 21 คน

**ส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน** โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน และผู้อำนวยการแต่ละกองมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน ซึ่งส่วนราชการภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน แบ่งออกเป็น 7 กอง และ 1 หน่วย

**การกำหนดโครงสร้างส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูนและการแบ่งส่วนราชการภายในส่วนราชการ**

ด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูนมีความจำเป็นต้องกำหนดกองพัสดุและทรัพย์สินขึ้นใหม่ เนื่องจากภารกิจเกี่ยวกับการพัสดุและทรัพย์สินมีมากขึ้น และเพื่อให้การกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูนมีความชัดเจนไม่ซ้ำซ้อนและอยู่ภายในกรอบอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการหรือกองนั้น และเพื่อให้ประกาศกำหนดโครงสร้างส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูนและการแบ่งส่วนราชการในส่วนราชการเป็นปัจจุบัน

ฉะนั้น จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 35/5 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 ยกเลิกประกาศองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน เรื่อง การกำหนดโครงสร้างส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน และการแบ่งส่วนราชการภายในส่วนราชการ ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2545 และยกเลิกประกาศองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน เรื่อง การกำหนดโครงสร้างกอง

1. **สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด** มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับราชการทั่วไปขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและราชการที่มิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกองหรือส่วนราชการใดในองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะ รวมทั้งกำกับและเร่งรัดการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยให้มีหัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2. **กองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด** มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานการประชุม สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การประชุมกรรมการต่าง ๆ ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดทำระเบียบวาระการประชุม รายงานการประชุม การติดตามผลการปฏิบัติตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือกรรมการต่าง ๆ ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานเกี่ยวกับระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับการประชุม การตั้งกระทู้ถามข้อซักถามของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานระเบียบการทะเบียนประวัติ และสิทธิสวัสดิการของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย โดยให้มีผู้อำนวยการกองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

3. **กองแผนและงบประมาณ** มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานวิเคราะห์นโยบายและแผน งานการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด งานคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การตรวจติดตามและประเมินผลแผนงานและโครงการ การจัดระบบข้อมูลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และที่ได้รับมอบหมายโดยให้มีผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณเป็นผู้บังคับบัญชา และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกองแผนและงบประมาณ

4. **กองคลัง** มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานการจ่าย การรับ การนำส่งเงิน การเก็บรักษาเงินและเอกสารทางการเงิน การตรวจจสอบใบสำคัญฎีกา งานเกี่ยวกับเงินเดือนค่าจ้าง ค่าตอบแทน เงินบำเหน็จ-บำนาญ เงินอื่น ๆ งานเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ ฐานะทางการเงิน การจัดสรรเงินต่าง ๆ การจัดทำบัญชีทุกประเภท ทะเบียนคุมเงินรายได้และรายจ่ายต่าง ๆ การควบคุมการเบิกจ่าย งานทำงบทดลองประจำปี และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และที่ได้รับมอบหมาย โดยให้มีผู้อำนวยการกองคลังเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบ ในการปฏิบัติราชการของกองคลัง

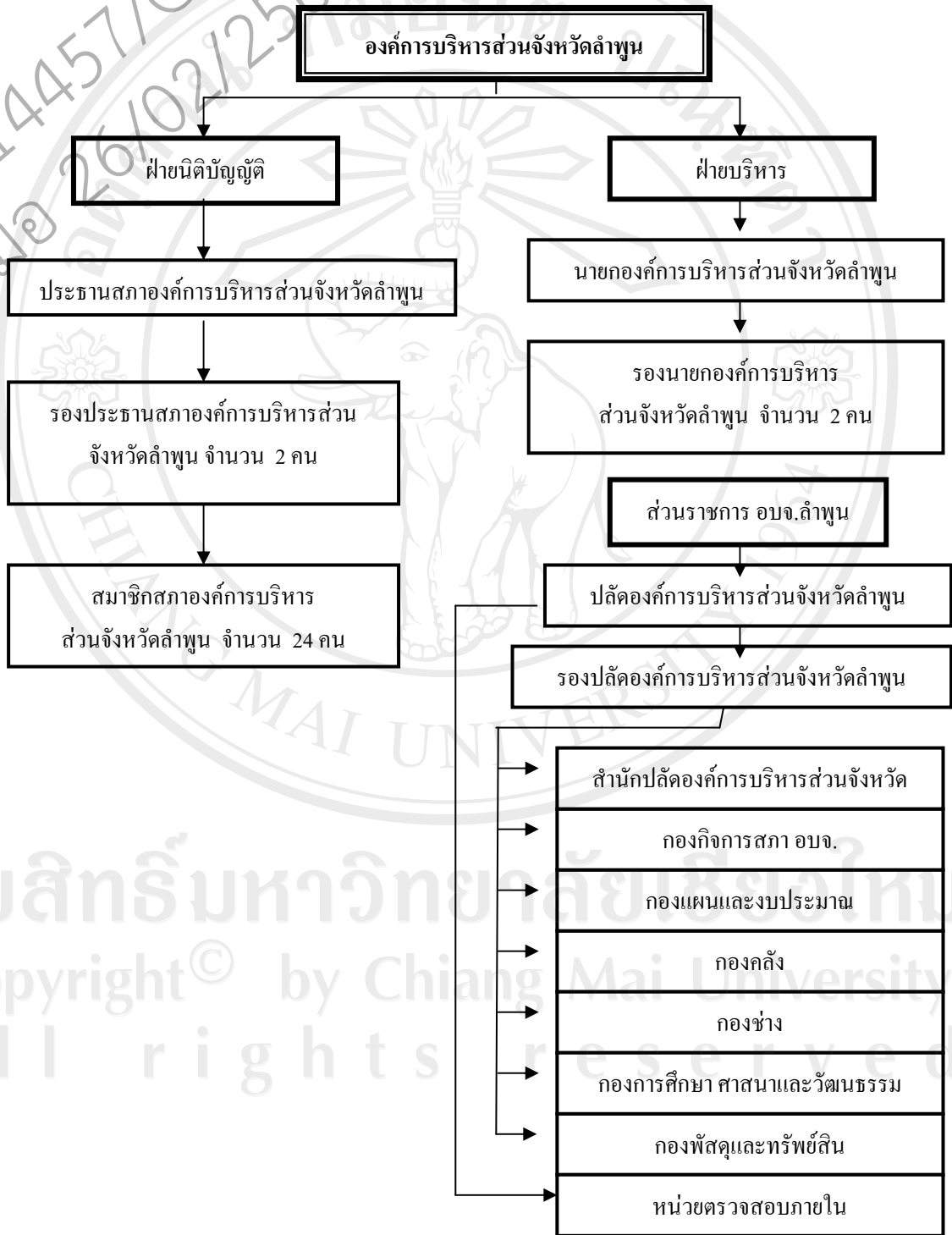
5. **กองช่าง** มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการสำรวจออกแบบ การจัดทำข้อมูลทางด้านวิศวกรรม การจัดเก็บและทดสอบคุณภาพวัสดุ งานออกแบบและเขียนแบบ การตรวจสอบ การก่อสร้าง งานการควบคุมอาคารตามระเบียบกฎหมาย งานแผนการปฏิบัติงานการก่อสร้าง และซ่อมบำรุงการควบคุมการก่อสร้างและซ่อมบำรุง งานแผนงานด้านวิศวกรรมเครื่องจักรกล การรวบรวมประวัติติดตามควบคุมการปฏิบัติงานเครื่องจักรกล การควบคุม การบำรุงรักษาเครื่องจักรกลและยานพาหนะ งานเกี่ยวกับแผนงาน ควบคุมเก็บรักษา การเบิกจ่ายวัสดุ อุปกรณ์ อะไหล่ น้ำมันเชื้อเพลิง และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย โดยให้มีผู้อำนวยการกองช่างเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกองช่าง

6. **กองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม** มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานการบริหารการศึกษาและงานส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม โดยให้มีผู้อำนวยการกองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

7. **กองพัสดุและทรัพย์สิน** มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานจัดทำแผนการจัดหาพัสดุ งานจัดซื้อ จัดจ้าง จัดหาพัสดุ งานซ่อมแซม บำรุงรักษาพัสดุ ครุภัณฑ์ทุกชนิด งานเกี่ยวกับงานวิชาการพัสดุ งานทะเบียนคุมพัสดุ ครุภัณฑ์ และทรัพย์สินอื่น งานควบคุมตรวจสอบการรับ – จ่ายพัสดุ งานการอนุญาตให้หน่วยงานอื่นใช้ทรัพย์สินต่าง ๆ งานจำหน่ายพัสดุครุภัณฑ์ งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมายโดยให้มีผู้อำนวยการกองพัสดุและทรัพย์สินเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกองพัสดุและทรัพย์สิน

8. **หน่วยตรวจสอบภายใน** มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานการตรวจสอบบัญชี เอกสารการเบิกจ่าย เอกสารการรับเงินทุกประเภท ตรวจสอบการเก็บรักษาหลักฐานการบัญชี งานตรวจสอบพัสดุและการเก็บรักษา งานตรวจสอบทรัพย์สินและการหาประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย โดยให้มีปลัดองค์การ

### แผนภูมิโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
 Copyright © by Chiang Mai University  
 All rights reserved



## 2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

**ศิริพงษ์ เสรษฐฐิติ (2543)** ศึกษาวิจัยเรื่อง การเมืองกับการกำหนดนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลบึงเตี้ย อำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์การศึกษาเพื่อศึกษากระบวนการในการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลว่ามีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดบ้างที่มีผลต่อกระบวนการดังกล่าว โดยศึกษาจากข้อมูลที่เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างเป็นทางการ เช่น บันทึกการประชุมสภา องค์การบริหารส่วนตำบล รายงานการใช้จ่ายงบประมาณและประมาณการประจำปี แผนงานและโครงการต่างๆ ที่ได้มีการเสนอต่อที่ประชุม รวมทั้งการเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุม องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อสังเกตพฤติกรรมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจ ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่น นอกจากนี้ยังได้ทำการศึกษาในส่วนของการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่นและทัศนคติในเชิงอุปถัมภ์ของประชาชนในพื้นที่การศึกษาประกอบกันไป ผลการศึกษาพบว่า ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่นของพื้นที่กรณีศึกษามีลักษณะเป็นความร่วมมือกันทั้ง 2 ฝ่าย คือ ประชาชนและกลุ่มผู้นำหน้าที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย โดยที่กลุ่มผู้นำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายจะเป็นผู้คิดและเสนอทางเลือกให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ การเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนจะกระทำโดยผ่านตัวแทนที่เป็นกรรมการหมู่บ้านซึ่งจะทำหน้าที่รวบรวมผลประโยชน์หรือความต้องการของประชาชนเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบาย แต่ด้วยวัฒนธรรมแบบถ้อยทีถ้อยอาศัยและหลีกเลี่ยงความขัดแย้งทำให้มีแนวโน้มที่จะถูกชี้นำจากกลุ่มชนชั้นนำในท้องถิ่นอยู่สูง สรุปได้ว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะเป็นการชี้นำหรือต่อรองทางการเมืองระหว่างชนชั้นนำและกลุ่มผู้มีอิทธิพลในสังคมท้องถิ่น แต่มิได้มีลักษณะการชี้นำอย่างเป็นเบ็ดเสร็จแต่อยู่ภายใต้กรอบความเห็นชอบของประชาชน

**จิรศักดิ์ สีใจเจริญ (2543)** ศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล: ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอบ้านโฮ่ง จังหวัดลำพูน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในแง่ของกิจกรรม รูปแบบ ระดับและสาเหตุของการมีส่วนร่วม ผลการศึกษาพบว่า

1. โครงการหรือกิจกรรมที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด ได้แก่ โครงสร้างพื้นฐาน รองลงมาเป็นการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ และมีส่วนร่วมน้อยที่สุด ได้แก่ ประเภทอื่นๆ โดยจะเข้าไปมีส่วนร่วมในลักษณะของการแสดงความคิดเห็น/ข้อเสนอแนะมากที่สุด รองลงมาเป็นการได้รับประโยชน์จากโครงการหรือกิจกรรม

2. การเข้าไปมีส่วนร่วมจะเข้าร่วมโดยสมัครใจมากกว่าถูกผู้อื่นชักชวน ส่วนรูปแบบของการมีส่วนร่วมนั้นจะเข้าร่วมโดยผ่านตัวแทน คือ สมาชิกสภา อบต. ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในหมู่บ้าน รองลงมาเป็นการมีส่วนร่วมในฐานะสมาชิกกลุ่มต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นในหมู่บ้าน

3. ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการเปิดโอกาสของ อบต. ให้เข้าไปมีส่วนร่วมมีอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างสูง

4. สาเหตุของการเข้าไปมีส่วนร่วม ได้แก่ การที่จะมีโอกาสได้ร่วมรับผิดชอบท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งจะช่วยส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็ง และจะทำให้การบริหารงานของ อบต. มีประสิทธิภาพ อีกทั้งเป็นวิธีหนึ่งในการควบคุมการทำงานของ อบต.

สำหรับสาเหตุของการไม่เข้าไปมีส่วนร่วมนั้น เพราะมีตัวแทนอยู่แล้ว นอกจากนี้ คือ ไม่เข้าใจขั้นตอนการดำเนินงาน รวมถึงปัจจัยด้านรายได้ของ อบต. ที่มีน้อย ไม่เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นตามความต้องการของประชาชน ได้อย่างทั่วถึง

**พวงทอง โยธาใหญ่ (2545)** ศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น: กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายกระบวนการจัดทำแผนการพัฒนาท้องถิ่น และศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่าการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ ส่วนใหญ่ได้มีความพยายามที่จะปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 แต่มีองค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วนยังปฏิบัติไม่ครบกระบวนการตามที่ระเบียบกำหนด โดยเฉพาะเรื่องการจัดทำแนวทางพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ยุทธศาสตร์ในแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 5 ปี และการนำเสนอร่างแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การภาคเอกชน ผู้นำชุมชน และประชาชนในท้องถิ่น เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะก่อนจะมีการประกาศใช้ ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานยังไม่มี ความเข้าใจในเรื่องของระเบียบเท่าที่ควร

สำหรับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นประจำปี 2545 ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ การศึกษาครั้งนี้พบว่ายังอยู่ในระดับน้อย ทำให้เห็นว่าประชาชนยังไม่ค่อยจะให้ความสนใจในกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลเท่าที่ควร เช่น ในเรื่องการเข้าร่วมประชุมเพื่อเสนอปัญหาความต้องการของท้องถิ่นและการเข้าร่วมตรวจสอบความโปร่งใสในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งอาจส่งผลให้การแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนไม่

ดังนั้น หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลจะต้องให้ความสำคัญและส่งเสริมสนับสนุนด้านความรู้ ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

**ฉัตรภา บุญเฉลิม (2546)** ศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมะขามหวาน อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษา ระดับความรู้ความเข้าใจทางการเมืองของประชาชนที่เกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษพบว่า ประชาชนมีระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับสูง และปัจจัยด้านภูมิหลังทางสังคม ได้แก่ อายุและอาชีพ มีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจ ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับค่อนข้างสูง และปัจจัยด้านภูมิหลังทางสังคม ได้แก่ เพศ อายุและอาชีพ มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วม และมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการมีส่วนร่วมในการบริหารงาน

**อดิสรุา เกิดทอง (2546)** ศึกษาวิจัยเรื่อง ความมีประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อจะศึกษาถึง 1)รูปแบบ แนวทาง และวิธีการดำเนินงานในการจัดให้บริการสาธารณะต่อประชาชนของเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ 2) วิเคราะห์ถึงความมีประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะ รวมถึงปัจจัยปัญหาและอุปสรรคที่มีผลต่อความมีประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะ 3) วิเคราะห์ความสอดคล้องระหว่างบริการสาธารณะที่เทศบาลจัดให้กับความต้องการบริการสาธารณะที่แท้จริงของประชาชนผู้ใช้บริการ ทั้งนี้ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานว่า 1) การจัดการ โดยทำการจำแนกบริการสาธารณะของเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์เป็นการให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิผล โดยทำการจำแนกบริการสาธารณะออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ด้านการศึกษาและวัฒนธรรม และด้านงานให้บริการและการบริการชุมชน 2) การให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ผลการศึกษพบว่า บริการสาธารณะที่เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์จัดให้แก่ประชาชนในปัจจุบันเป็นการให้บริการที่มีประสิทธิผลเนื่องจากประชาชนกลุ่มตัวอย่างอยู่ในเขตเทศบาลมีความพึงพอใจในบริการทั้ง 4 ด้านที่ได้รับ

ปัจจัยอุปสรรคที่มีผลต่อความมีประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะของเทศบาลส่วนใหญ่จะเป็นปัจจัยภายใน เช่น การขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดี ความขาดแคลนบุคลากร ความ

การจัดให้บริการสาธารณะของเทศบาลไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ถึงแม้ว่าทั้งเทศบาลและประชาชนจะให้ความสำคัญกับบริการสาธารณะด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นลำดับแรกเหมือนกัน แต่มีจุดเน้นในการให้และความต้องการในการรับบริการแตกต่างกัน

**ทิพย์ภาเวช ฌ เชียงใหม่ (2547)** ศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาคมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล: กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลสันพระเนตร อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ผู้ศึกษามีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของประชาคมตำบลที่มีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลสันพระเนตร ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น ทำให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรคในการทำงานของประชาคมในระดับตำบล และศึกษาแนวทางในการทำงานของประชาคมร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผลการศึกษาพบว่า สมาชิกประชาคมตำบล/หมู่บ้านส่วนใหญ่ เห็นว่าประชาคม คือ องค์กรที่เป็นเสมือนตัวแทนของประชาชนส่วนใหญ่ในชุมชน จึงสามารถรับฟังความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่โดยไม่ละเลยต่อเสียงส่วนน้อยของชุมชน อีกทั้ง เป็นการดำเนินงานโดยยึดถือหลักผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าพวกพ้อง สอดคล้องกับหลักการของระบอบประชาธิปไตย การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยกระบวนการประชาคม เป็นการสะท้อนถึงความต้องการของประชาชน จึงสามารถแก้ไขปัญหาของชุมชนได้ดีกว่ารูปแบบเดิมที่จัดทำโดยภาคราชการ ประชาคมสามารถผลักดัน โครงการต่างๆ ให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม โดยการเสนอแผนงาน/โครงการของชุมชนต่อองค์การบริหารส่วนตำบล

## 2.6 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

### ตัวแปรอิสระ

### ตัวแปรตาม

