



สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
 ห้องสมุดงานวิจัย
 วันที่ 18 ต.ค. 2555
 เลขทะเบียน 250040
 เลขเรียกหนังสือ

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีในประเทศไทย ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเอกสารและแนวคิดที่เกี่ยวข้องตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยซึ่งประกอบด้วย

แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากงานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาการบริหารจัดการท้องถิ่น ดังนั้นการทำความเข้าใจเรื่องแนวคิดการกระจายอำนาจถือเป็นส่วนที่สำคัญในภาพรวมที่นำมาสู่การอธิบายถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้วิจัยกำลังศึกษา

แนวคิดเรื่องการบริหารราชการในประเทศไทย ด้วยเหตุที่ประเทศไทยมีอาณาบริเวณกว้างใหญ่ การบริหารกิจการของภาครัฐจึงต้องมีการแบ่งส่วนราชการ ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีระบบ โดยการแบ่งส่วนราชการของไทยประกอบด้วย การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการเทศบาลในประเทศไทย งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาการบริหารจัดการท้องถิ่นซึ่งผู้วิจัยจะเน้นที่การบริหารส่วนท้องถิ่นในส่วนของเทศบาลเป็นสำคัญ

แนวคิดเรื่องระบบการควบคุมการบริหารราชการในประเทศไทย การบริหารราชการของประเทศไทยเนื่องจากประกอบด้วยหลายส่วนราชการ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการควบคุมการบริหารราชการ

แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีและการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี การดำเนินกิจกรรมของรัฐทุกประเภทจำเป็นต้องยึดนำหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีมาเป็นหลักในการบริหารราชการ ทั้งนี้เพื่อสร้างความเป็นหนึ่งเดียวกันของการบริหารราชการ

แนวคิดเรื่องการพัฒนาคุณภาพองค์กร การพัฒนาคุณภาพองค์กรถือเป็นสิ่งสำคัญสำหรับองค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยการพัฒนาคุณภาพองค์กรดังกล่าว เป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของกลไกการบริหารราชการ

แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจถือเป็นรากฐานสำคัญของการเสริมสร้างประชาธิปไตยที่นำไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้นถือเป็นเรื่องใหม่สำหรับคนไทย การกระจายอำนาจแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันในหลายๆ ส่วนของสังคม ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นองค์ประกอบสำคัญในการขับเคลื่อนสังคม ในส่วนต่อไปผู้วิจัยจะกล่าวถึงการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีรายละเอียดดังกล่าวต่อไปนี้

การกระจายอำนาจ

แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจนั้นได้พัฒนามาพร้อมกับการพัฒนาระบบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นเพื่อสนองต่อความต้องการของชุมชน และเป็นการเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ทั้งนี้หลักของการกระจายอำนาจการปกครอง คือ การที่รัฐได้มอบอำนาจปกครองบางส่วน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เพื่อบริการประชาชน ในการนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติงาน (ประหยัด หงส์ทองคำ, 2526, หน้า 4) อีกทั้งการกระจายอำนาจ ยังเป็นหลักการสำคัญยิ่งในการจัดการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการลดบทบาทและจำกัดอำนาจของรัฐบาลกลางพร้อมๆ กันกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2551, หน้า 32) ในส่วนของการกระจายอำนาจผู้วิจัยจะขอล่าวถึง ความหมาย พัฒนาการ และลักษณะของการกระจายอำนาจดังนี้

ความหมายของการกระจายอำนาจ

สำหรับความหมายของการกระจายอำนาจมีนักวิชาการที่ศึกษาเรื่องการกระจายอำนาจ ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้แตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ตามนัยสำคัญของกระจายอำนาจที่สามารถทำความเข้าใจได้ในมุมมองกว้างๆ ก็คือ การกระจายอำนาจ เป็นการกระจายอำนาจในการปกครองประเทศจากส่วนกลางบางส่วนให้แก่ท้องถิ่น เพื่อบริหารกิจกรรมต่างๆ ในแต่ละท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ มีส่วนร่วมในการเลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ดังกล่าว โดยผู้แทนจะมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ขอบเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539; เสน่ห์ จัยโต และคณะ, 2530; โกวิทย์ พวงงาม, 2543; อุทัย นีร์ณโต, 2523; Brian C. Smith, 1985; มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2551; กระมล ทองธรรมชาติ และไพบุลย์ ช่างเรียน, 2533) หากจะกล่าวถึงความหมายของการกระจายที่มีนักวิชาการต่างๆ ได้ให้คำนิยามไว้อย่างมากมายและหลากหลายผู้วิจัยจึงได้นำมารวบรวมไว้โดยมีรายละเอียดดังตาราง 1

ตาราง 1 แสดงความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ		
ผู้นิยาม ชื่อ-นามสกุล	คำนิยาม	แหล่งที่มา
ชูวงศ์ ฉายะบุตร	การที่รัฐบาลกลางยินยอมมอบอำนาจการปกครอง และการบริหารในกิจการต่างๆ ให้กับประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ โดยที่ประชาชนจะเลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ดังกล่าว	ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, หน้า 21
เสน่ห์ จัภัยโต และคณะ	การที่รัฐบาลเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ซึ่งอำนาจในการดำเนินการและการบังคับบัญชาเป็นเรื่องของหน่วย การปกครองที่จะทำหน้าที่ปกครองตนเอง รัฐบาลกลางเป็นเพียงผู้ตรวจตราและควบคุมดูแลให้ท้องถิ่นดำเนินการไปตามตัวบทกฎหมาย และให้ ได้มาตรฐานที่กำหนดไว้	เสน่ห์ จัภัยโต, และคณะ, 2530, หน้า 8
โกวิททย์ พวงงาม	หลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่ องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหาร ราชการส่วนกลาง ให้ไปจัดทำบริการสาธารณะ บางอย่างโดยอิสระตามสมควร เป็นการมอบ อำนาจทั้งในด้านการเมืองและการบริหาร เป็น เรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและ ควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของถิ่นของ ตนเอง	โกวิททย์ พวงงาม, 2543, หน้า 29

ตาราง 1 (ต่อ)

การกระจายอำนาจ		
ผู้นิยาม ชื่อ-นามสกุล	คำนิยาม	แหล่งที่มา
อุทัย หิรัญโต	การที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจบริหารให้แก่หน่วยงานปกครองท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการภายในอาณาเขตของตนโดยปราศจากการแทรกแซง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งที่อำนาจอิสระที่จะดำเนินการ แต่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง	อุทัย หิรัญโต, 2523, หน้า 14
Brian C. Smith	การที่รัฐบาลกลางหรือการบริหารราชการส่วนกลางยินยอมกระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่างๆ โดยให้ท้องถิ่นมีหน่วยงานที่เป็นของตนเองทำหน้าที่ในการบริหารงานหรือดำเนินงานในหน้าที่และความรับผิดชอบ	Brian C. Smith, 1985, p. 1
มหาวิทยาลัยสุโขทัย ธรรมาธิราช	การกระจายอำนาจเป็นหลักการใช้อำนาจบริหารที่กำหนดให้รัฐบาลในส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารประเทศ มอบอำนาจหรือคืนอำนาจบางประการให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ดำเนินการบริหารกิจการท้องถิ่นของตนเอง ทั้งนี้ประชาชนในท้องถิ่นจะจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรของประชาชนในท้องถิ่นเข้ามาเพื่อใช้อำนาจดังกล่าวนี้แทนประชาชน และดำเนินการบริหารท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของชุมชนท้องถิ่นนั้นอย่างเป็นอิสระ โดยไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลตามความจำเป็น	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2551, หน้า 32

ตาราง 1 (ต่อ)

การกระจายอำนาจ		
ผู้นิยาม	คำนิยาม	แหล่งที่มา
กระมล ทองธรรมชาติ และ ไพบุลย์ ช่างเรียน	การที่รัฐบาลในส่วนกลางยินยอมมอบอำนาจการปกครองและการบริหารในกิจการต่างๆ ให้แก่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเองโดยประชาชนจะเลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ดำเนินการ การบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามหลักการนี้ หน่วยงานปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระอย่างเต็มที่ในการดำเนินงาน	กระมล ทองธรรมชาติ และ ไพบุลย์ ช่างเรียน, 2533, หน้า 5

จากคำนิยามการกระจายอำนาจของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยสามารถสรุปความหมายของการกระจายอำนาจได้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐบาลในส่วนกลางยินยอมมอบอำนาจการปกครองและการบริหารราชการในส่วนท้องถิ่นให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการตนเองภายในเขตอำนาจหน้าที่ของตน โดยรัฐบาลอาศัยหลักการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองที่ออกมาในรูปแบบของการเลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารจัดการส่วนท้องถิ่น รวมถึงให้ผู้แทนที่เข้าไปทำหน้าที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายในระดับท้องถิ่นที่กำหนดไว้หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระอย่างเต็มที่ในการดำเนินงาน

เมื่อทราบความหมายของการกระจายอำนาจดังกล่าวข้างต้น ในส่วนต่อไปผู้วิจัยจะกล่าวถึงพัฒนาการของการกระจายอำนาจ ที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงลำดับขั้นตอนพัฒนาการที่นำมาสู่หลักการกระจายอำนาจที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจการบริหารมาสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

พัฒนาการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเริ่มขึ้นตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 มาจนถึงปัจจุบันซึ่งมีอายุยาวนานกว่า 100 ปี นับตั้งแต่เริ่มต้นเกิดขึ้นเป็นครั้งแรก โดยแบ่งออกเป็น 3 ช่วง ดังนี้

ช่วงแรก ตั้งแต่การปฏิรูประบบราชการสมัยรัชกาลที่ 5 จนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ซึ่งช่วงนี้รัฐยังรวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ การแบ่งอำนาจให้ภูมิภาค และกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นยังมีน้อย ส่วนกลางมีการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ส่วนภูมิภาคมีการจัดตั้งแขวง อำเภอ เมือง ส่วนท้องถิ่นมีการจัดตั้งสุขาภิบาล กรุงเทพฯ กับสุขาภิบาลหัวเมือง โดยตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 ขึ้นรองรับการจัดตั้งสุขาภิบาลในพื้นที่ที่พร้อม ซึ่งมีการจัดตั้งน้อยมาก ไม่ได้ขยายไปทั่วราชอาณาจักร

ช่วงที่สอง ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึง พ.ศ. 2540 เป็นช่วง 65 ปีที่มีวิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจมาก เริ่มจากการจัดตั้งเทศบาลในปี พ.ศ. 2476 สภาจังหวัดในปี พ.ศ. 2481 สุขาภิบาลในปี พ.ศ. 2495 องค์การบริหารส่วนตำบลในปี พ.ศ. 2499 โดยเป็นการเริ่มให้มีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองก่อน แม้จะมีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นแต่ผู้บริหารของสุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมาจากข้าราชการ และผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากกำนันไม่ใช่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ด้วยเหตุนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงไม่สามารถทำได้เต็มที่ นอกจากนั้นเริ่มมีการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานครเมื่อปี พ.ศ. 2518 เมืองพัทยาเมื่อปี พ.ศ. 2521 ต่อมาก็ได้มีการปรับรูปแบบขององค์การปกครองท้องถิ่นให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เช่น การตรา พ.ร.บ. กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

ช่วงที่สาม ปี 2540 - ปัจจุบัน เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้กำหนดเรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นไว้ชัดเจนขึ้น โดยให้ท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานของตนเองมากขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง เพิ่มเติมหน้าที่เกี่ยวกับการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีท้องถิ่น และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยมีกฎหมายรองรับให้มีเป้าหมายในการกระจายอำนาจที่ชัดเจน เช่น ให้ท้องถิ่นมีรายได้เป็น 20 % ของรายได้รัฐบาลภายในปี 2544 และ 35 % ภายในปี พ.ศ. 2549 มีการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่มีความซ้ำซ้อนระหว่างการปกครองส่วนกลาง การปกครองส่วนภูมิภาค และการปกครองส่วนท้องถิ่นให้แล้วเสร็จภายใน 4 ปี ทำให้ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายของ ท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และจัดตั้งองค์การรองรับ

เพื่อให้การกระจายอำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่นเกิดขึ้นอย่างจริงจัง เป็นรูปธรรม ภายใต้กรอบเวลาและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบฉบับต่างๆ (สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น, 2554, ไม่มีเลขหน้า) ซึ่งสามารถสรุปเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตามลำดับพัฒนาการได้สังเขปตามตาราง 2

ตาราง 2 การพัฒนาการกระจายอำนาจของประเทศไทย

ปี พ.ศ.	การพัฒนาการกระจายอำนาจในประเทศไทย
2440	พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีพระราชดำริให้จัดตั้งหน่วยปกครองแบบใหม่ในระดับท้องถิ่น เรียกว่า “สุขาภิบาลกรุงเทพ” โดยมีหน้าที่รักษาความสะอาด บำรุงและจัดสร้างสาธารณูปโภค และสาธารณูปการในชุมชน เป็นรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นโดยข้าราชการประจำ (Local government by local official)
2448	เกิดสุขาภิบาลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร
2451	มีการจัดตั้งสุขาภิบาลในหัวเมืองต่างๆ และตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 ขึ้น โดยแบ่งสุขาภิบาลออกเป็น 2 ประเภท คือ สุขาภิบาลเมือง มีกรรมการ 11 คน และสุขาภิบาลตำบล มีกรรมการ 5 คน ทั้งสองประเภทมีองค์การทำงานชุดเดียว คือ คณะกรรมการสุขาภิบาล ทำหน้าที่ทั้งนิติบัญญัติและบริหาร กรรมการทั้งหมดเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค
2456	ราชการที่ 6 ทรงทดลองตั้งสภาประชาธิปไตยในระดับชาติ และเรียกว่า “ดุสิตธานี” สร้างกระบวนการลูกเสือ แม้สุขาภิบาลจะไม่ถูกยกเลิก แต่ก็ไม่ได้รับการส่งเสริมทำให้เกิดภาวะซงักงันของพัฒนาการ
2470	ราชการที่ 7 ทรงตั้งคณะกรรมการจัดการประชาธิปไตย เพื่อดำเนินการศึกษาดูงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศและศึกษาบทเรียนจากต่างประเทศ คณะกรรมการชุดนี้ได้รายงานเสนอเห็นควรให้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้น ต่อมา มีการยกร่าง พ.ร.บ. เทศบาล และได้รับการพิจารณาและเห็นชอบในหลักการ แต่ยังไม่มีการนำออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมายจนในที่สุดให้เกิดเหตุการณ์ปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้นเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ก่อน

ตาราง 2 (ต่อ)

ปี พ.ศ.	การพัฒนาการกระจายอำนาจในประเทศไทย
2475	รัชการที่ 7 ทรงพระราชทานสัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ต่างประเทศว่า ประชาชนควรมีสิทธิมีเสียงในการปกครองท้องถิ่น ประชาชนควรมีโอกาสเรียนรู้และมีประสบการณ์ที่ดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจกรรมการปกครองท้องถิ่น ก่อนจะมีการปกครองระบอบรัฐสภา
2476	คณะราษฎรได้ดำเนินการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศสยามจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย มีการตรา พ.ร.บ. ว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม 2476 กำหนดให้มีการการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งการจัดระเบียบเช่นนี้ ถือเป็นการนำหลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นมาใช้อย่างเป็นทางการครั้งแรก ในส่วนของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้มีการตรา พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งกำหนดให้มีเทศบาล 3 ชั้นคือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล
2488	เทศบาลทั่วประเทศมี 117 แห่ง แต่เกิดภาวะชะงักงันในการพัฒนา เพราะไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมที่ประชาชนขาดความรู้และความสนใจในการปกครองท้องถิ่น
2495	จอมพล ป. พิบูลสงคราม รื้อฟื้นการปกครองท้องถิ่น โดยตัดสินใจนำเอากการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาลขึ้น โดยมี พ.ร.บ. สุขาภิบาล พ.ศ.2495 รองรับ มีการผสมผสานระหว่างข้าราชการประจำและตัวแทนประชาชนในการทำงานในคณะกรรมการการบริหารสุขาภิบาล
2498	จอมพลป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีได้เดินทางไปเยือนสหรัฐอเมริกาและยุโรป เมื่อกลับมาเห็นว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยที่มีเพียงเทศบาลและสุขาภิบาลนั้นเหมาะสมสำหรับพื้นที่เขตเมืองเท่านั้น แต่สำหรับพื้นที่ในเขตชนบทไม่สามารถจัดรูปแบบทั้งสองนี้ได้ เนื่องจากมีรายได้น้อยไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินงาน จึงได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2495 ขึ้น จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อดำเนินงานในพื้นที่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

ตาราง 2 (ต่อ)

ปี พ.ศ.	การพัฒนาระบบกระจายอำนาจในประเทศไทย
2499	รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้ออก พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 จัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณเป็นของตนเอง สามารถดำเนินกิจการส่วนตำบลได้อย่างอิสระ โดยแต่งตั้งคนของรัฐเข้าไปควบคุมดูแล
2509	รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ยุบสภาตำบล และแต่งตั้งคณะกรรมการสภาตำบล ขึ้นแทนเป็นกลไกการบริหารงานส่วนภูมิภาคของรัฐ
2515	มีการรวมเทศบาลในกรุงเทพ และเทศบาลธนบุรี เป็นกรุงเทพมหานคร (กทม.) มีผู้ว่าการกรุงเทพมหานคร มาจากการแต่งตั้ง
2521	มีการตรา พ.ร.บ. เมืองพัทยา เป็นรูปแบบใหม่ ขององค์การปกครองท้องถิ่น คล้ายกับระบบผู้จัดการเมืองในสหรัฐอเมริกา
2528	มีการเลือกตั้งผู้ว่ากรุงเทพมหานคร ที่มาจากประชาชนเป็นครั้งแรก
2535-	พรรคการเมือง 5 พรรคเสนอนโยบายหาเสียงว่าจะกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น มี
2539	4 พรรค ที่เสนอนโยบายเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด กระทรวงมหาดไทย ได้ดำเนินการเรื่องสำคัญ 5 ประการ เพื่อลดกระแสการเรียกร้องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนี้ <ol style="list-style-type: none"> 1.พิจารณาปรับปรุง อบจ. ให้นายก อบจ. มาจากการเลือกตั้ง 2.ให้ผู้หญิงเป็นปลัดอำเภอได้ตั้งแต่ปลายปี 2536 3.แต่งตั้งสตรีเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดคนแรกในเดือนมกราคม 2537 4.เสนอร่างร่าง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ผ่านสภาในเดือนพฤศจิกายน 2537 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่มีนาคม 2538 5.แต่งตั้งสตรีเป็นนายอำเภอคนแรก ในเดือนมกราคม 2539
2537	การปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลยังมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่หลายครั้งจนในที่สุด ปี พ.ศ.2537 ได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จนนำมาสู่การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างแพร่หลาย ทั่วทุกพื้นที่ของประเทศไทยในปัจจุบัน

ตาราง 2 (ต่อ)

ปี พ.ศ.	การพัฒนาการกระจายอำนาจในประเทศไทย
2540	มีการออก พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ ทำให้ อบจ. เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัด ที่มีความสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจมากที่สุดรูปแบบหนึ่ง
2542	มีการออก พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542 ปรับโครงสร้างและเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ประธานคณะกรรมการบริหารไม่ใช่กำนันอีกต่อไป
2542	มี พ.ร.บ. แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ส่งผลให้เกิดองค์กรขึ้นใหม่ ตามพระราชบัญญัตินี้ 2 องค์กร คือ <ol style="list-style-type: none"> 1.คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กถ.) 2.สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกก.) <p>เพื่อทำหน้าที่ดำเนินการตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ให้เสร็จสมบูรณ์</p>
2543	มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2546	ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด , พ.ร.บ. เทศบาล และ พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้แต่ละองค์กรเป็นนิติบุคคล และมีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น โดยตรงจากประชาชน
2547-	มีความพยายามในผลักดันให้รัฐบาลกลางทำการจัดสรรงบประมาณสู่องค์กร
2548	ปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้ 35% ตามที่กำหนดใน พ.ร.บ. แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ 2542
2543	มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2549	มีการแก้ไข พ.ร.บ. แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30 (4) และให้บังคับใช้ พ.ร.บ. แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ 2549 แทน

ตาราง 2 (ต่อ)

ปี พ.ศ.	การพัฒนาการกระจายอำนาจในประเทศไทย
2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 283 กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประชาชนในท้องถิ่น และมีอิสระในการบริหารงาน แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความสอดคล้องต่อการพัฒนาจังหวัดและประเทศโดยส่วนรวมด้วย
2554	สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2554 ขึ้น

ที่มา: สุรชัย เจนประโคน, 2554; พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542; รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550; นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2545 หน้า 28; บุญศิริ ยีหมะ, 2551, หน้า 68

จากการศึกษาพัฒนาการกระจายอำนาจของประเทศไทยดังกล่าวข้างต้นผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจในประเทศไทยมีพัฒนาการมาเป็นระยะเวลาที่ต่อเนื่องและยาวนานมาตั้งแต่สมัยรัชการที่ 5 มีบางช่วงเวลาที่พัฒนาการของการกระจายอำนาจการปกครองเกิดความชะงักงันในกระบวนการพัฒนาการกระจายอำนาจอยู่บ้าง ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากสถานการณ์ทางการเมืองและการนำเอาหลักการกระจายอำนาจไปปฏิบัติ แต่อย่างไรก็ตามการเริ่มต้นของพัฒนาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นก็ยังคงมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องจนเป็นรากฐานของหลักการปกครองตนเองที่ทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเองตามระบบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น ซึ่งส่งผลให้ในช่วงระยะเวลาต่อมาหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มมีบทบาทในการบริหารจัดการท้องถิ่นมากขึ้นทั้งในรูปแบบของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ซึ่งแต่ละรูปแบบของการบริหารจัดการท้องถิ่นนั้นต่างก็มีการบริหารจัดการในขอบเขตของอำนาจหน้าที่ และหลักการบริหารงานภายในองค์กรแตกต่างกันไปตามระดับขององค์กร

เมื่อการกระจายอำนาจถูกพัฒนาขึ้นจากในระยะเริ่มต้นที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบใหม่ในระดับท้องถิ่น มาสู่การปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันทำให้ต้องมีการกำหนดลักษณะของการกระจายอำนาจมาสู่ท้องถิ่น ซึ่งผู้วิจัยจะกล่าวในส่วนต่อไป

ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจ

หลักการสำคัญของการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง เป็นกรรมวิธีของการกระจายอำนาจทางการปกครอง (Decentralization) ให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะดังนี้ คือ

1. การจัดตั้งองค์การนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง โดยมีเจ้าหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งราชการส่วนกลางมีเพียงแต่การควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลก็เพื่อที่จะสามารถทำนิติกรรมสัญญา หรือก่อนนี้ตลอดจนปฏิบัติการอื่นๆ ให้มีผลบังคับตามกฎหมายได้
2. มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ถ้าได้มีการเลือกตั้งคณะปกครองท้องถิ่น ก็นับว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองในท้องถิ่นอย่างแท้จริง
3. มีอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจปกครองนั้นต้องกำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงาน หรือจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้พอสมควร คือ มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตนเอง
4. มีงบประมาณและรายได้ของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจ การปกครองตนเองนั้น องค์การส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณเป็นของตนเอง ซึ่งแตกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ และทรัพย์สินต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ และทรัพย์สินตลอดจนเงินอุดหนุน (ถ้ามี) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายการดำเนินกิจการต่างๆ

การมีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่นสามารถจัดการบริหารงบประมาณให้บรรลุเป้าหมายของท้องถิ่นโดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของส่วนกลาง ซึ่งนับว่าเป็นส่วนสำคัญของการกระจายอำนาจ เพราะถ้าหากหน่วยงานใดไม่สามารถที่จะมีงบประมาณของตนเองก็ต้องอาศัยงบประมาณจากแหล่งอื่นโดยเฉพาะส่วนกลาง (อุสา ไบหยก และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ, 2530, หน้า 7)

5. มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง นอกจากจะมีงบประมาณเป็นของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้องมีการมีเจ้าหน้าที่อันเป็นพนักงานของตนเองเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้ มิได้ขึ้นในสังกัดกระทรวง ทบวง ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั่นเอง (ประยูร กาญจนดุล, 2542; วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2542 อ้างอิงใน เอื้อมพร ทองกระจาย, 2546, หน้า 14)

จากลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองมาสู่ท้องถิ่น ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจมาจากส่วนกลางจะต้องเป็นองค์กรนิติบุคคลที่สามารถบริหารงานได้อย่างอิสระ มีงบประมาณและบุคลากรเป็นของตนเอง ยิ่งไปกว่านั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ จะต้องดึงประชาชนในท้องถิ่นเขามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการบริการสาธารณะ (Public Services) โดยวิธีการเข้าถึงประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้อาจเป็นไปได้ด้วยวิธีการจัดเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นลงพื้นที่เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลของความต้องการของประชาชน และพยายามดึงเอาแกนนำชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อการเชื่อมโยงการบริหารงานภาครัฐให้สามารถผนวกกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นโดยผ่านผู้เป็นตัวแทน การประชาคม รวมถึงเลือกตั้งตามระบบประชาธิปไตย

เมื่อทราบถึงความหมาย พัฒนาการ และลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจดังกล่าวข้างต้นในส่วนต่อไปผู้วิจัยจะกล่าวถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นผลมาจากการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย หลักการสำคัญในการจัดระเบียบการปกครองของประเทศที่มีอุดมการณ์ของระบอบประชาธิปไตย คือการกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งการกระจายอำนาจดังกล่าวนี้รัฐบาลทุกประเทศจะต้องจัดให้มี และส่งเสริมรูปแบบการปกครองตนเองของราษฎรขึ้นในท้องถิ่นต่างๆ ให้สมบูรณ์ที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันการเมืองระดับพื้นฐานที่จะฝึกฝนให้พลเมืองเกิดความรู้สึกเข้าใจในกลไก และกระบวนการทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง และเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางมาปฏิบัติจัดทำเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพและถูกเป้าหมาย

หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารนั้น อาจเป็นไปได้ว่าการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะสามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ยิ่งไปกว่านั้น ยังเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าทางวิชาการต่างๆ ทุกประเทศพยายามที่จะพัฒนาเศรษฐกิจสังคมให้เจริญขึ้นทุกวิถีทาง ประกอบกับจำนวนพลเมืองก็เพิ่มมากขึ้น ปัญหาและความต้องการต่างๆ ก็เพิ่มทวีความซับซ้อนมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น โดยการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น เพื่อให้เกิดการดำเนินการต่างๆ ในท้องถิ่นขึ้น แต่ในขณะเดียวกันรัฐบาลกลางซึ่งเป็นศูนย์กลางของอำนาจในการบริหารประเทศยังคงมีอำนาจในการตรวจสอบขีดความสามารถของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งว่าหน่วยงานปกครองท้องถิ่น

สามารถที่จะรับภาระในการให้บริการแก่ประชาชนได้เพียงพอหรือไม่ ถ้าไม่เพียงพอรัฐบาลกลางก็จะให้การอุดหนุนช่วยเหลือ เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นสามารถพัฒนาจนเป็นที่พึงของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ได้ (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2526 อ้างอิงใน เอื้อมพร ทองกระจ่าง, 2546, หน้า 13) ในส่วนของการปกครองส่วนท้องถิ่นผู้วิจัยจะขอกล่าวถึง ความหมาย วัตถุประสงค์ และองค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น

การนิยามความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น นักวิชาการทั้งต่างประเทศและนักวิชาการไทยที่เน้นการศึกษาเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้ความหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกันไป ซึ่งความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสรุปได้ดังนี้ คือ การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การที่รัฐบาลกลางได้มอบ หรือกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการบริหารท้องถิ่นของตนเองอย่างมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ แต่อำนาจบางส่วนรัฐบาลกลางยังคงสงวนไว้ไว้เพื่อการตัดสินใจ (John J Clarke, 1957; William A. Robson, 1953; วรณา เจียมศรีพงษ์, 2542; ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2526; ดำรง ลัทธพิพัฒน์, 2526; อุทัย หิรัญโต, 2526; บุญศรี ยี่หะ, 2551) (ดูตัวอย่างการให้ความหมายของนักวิชาการในตาราง 3)

ตาราง 3 ความหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น		
ผู้นิยาม	คำนิยาม	แหล่งที่มา
ชื่อ-นามสกุล		
John J. Clarke	การปกครองของประเทศหรือรัฐที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง	John J Clarke, 1957, p.1



ตาราง 3 (ต่อ)

การปกครองส่วนท้องถิ่น		
ผู้นิยาม ชื่อ-นามสกุล	คำนิยาม	แหล่งที่มา
William A. Robson	การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ	William A. Robson, 1953, p. 574
วรรณา เจียมศรีพงษ์	การที่รัฐบาลในส่วนกลางยินยอมที่จะมอบหรือกระจายอำนาจบางส่วนหรือทั้งหมดของตนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการบริหารท้องถิ่นของตนเอง เพื่อให้การบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นไปด้วยความรวดเร็ว สะดวกและมีประสิทธิภาพโดยใช้งบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง แต่รัฐบาลในส่วนกลางยังอาจสงวนอำนาจบางอย่างในการตัดสินใจ	วรรณา เจียมศรีพงษ์, 2542, หน้า 15
ประทาน คงฤทธิศึกษากร	ระบบการปกครองที่เป็นผลเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐและโดยนัยนี้จะเกิดมีองค์กรทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์กรนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้	ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2526, หน้า 8
ดำรง ลัทธิพิพัฒน์	กระบวนการปกครองตนเองโดยประชาชนในหน่วยชุมชนหรือหน่วยการปกครองต่างๆ ที่มีอยู่ทั่วไปตามพื้นที่ของประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองหรืออาจเรียกได้ว่าเป็นหน่วยรัฐบาลท้องถิ่น	ดำรง ลัทธิพิพัฒน์, 2526, หน้า 121

ตาราง 3 (ต่อ)

การปกครองส่วนท้องถิ่น		
ผู้นิยาม	คำนิยาม	แหล่งที่มา
ชื่อ-นามสกุล		
อุทัย หิรัญโต	การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองระดับรองของรัฐ หรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง จัดการปกครอง และดำเนินกิจการบางอย่างเพื่อผลประโยชน์ของรัฐ และผลประโยชน์ของท้องถิ่น หรือผลประโยชน์ของท้องถิ่นโดยตรง	อุทัย หิรัญโต, 2526, หน้า 4
บุษมณี ยีหะมะ	การปกครองของชุมชนหนึ่งๆ ซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ด้านต่างๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนที่อยู่ภายในชุมชนตามขอบเขตอำนาจที่ได้รับจากรัฐบาลกลางหรือส่วนกลาง โดยจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคล มีสิทธิตามกฎหมายในการตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ตลอดจนมีงบประมาณที่มาจากการจัดเก็บภาษีและรายได้ในรูปแบบต่างๆ ภายในท้องถิ่น เพื่อใช้ในการดำเนินงานส่วนสมาชิกท้องถิ่นและผู้บริหารจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีเจ้าหน้าที่ หรือบุคคลากรในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นเอง	บุษมณี ยีหะมะ, 2551, หน้า 14

จากการศึกษาการนิยามความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นของนักวิชาการที่ได้กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่าการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การที่รัฐบาลกลางพยายามกระจายอำนาจในการตัดสินใจในการบริหารงานของประเทศบางส่วนมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ สามารถบริหารจัดการการบริหารงานของท้องถิ่นได้อย่างมีอิสระ และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสมและตรงต่อความต้องการของประชาชน แต่อย่างไรก็ตามการบริหารจัดการของท้องถิ่น

จะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อการบริหารประเทศของรัฐบาลส่วนกลาง นั้นแสดงให้เห็นว่าแม้จะมีการกระจายอำนาจมาสู่ท้องถิ่นอย่างชัดเจน และให้อิสระในการบริหารงานและการตัดสินใจแต่การบริหารงานนั้นก็ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมจากรัฐบาลส่วนกลาง ทั้งนี้เพื่อการบริหารประเทศเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

จากการศึกษานियามความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นผู้วิจัยสามารถสรุปความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ว่า หมายถึง การปกครองตนเองที่เป็นผลมาจากการกระจายอำนาจมาสู่ท้องถิ่น โดยท้องถิ่นมีอำนาจการบริหารงานขององค์กรและมีอิสระในการตัดสินใจของตนเอง ทั้งนี้เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง แต่อย่างไรก็ตามอำนาจดังกล่าวยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาลกลาง

เมื่อทราบความหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ในส่วนต่อไปผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองของรัฐไม่ว่ารัฐใดและยุคสมัยใดย่อมมีวัตถุประสงค์อยู่ 2 ประการคือเพื่อความมั่นคงของบ้านเมือง และความผาสุกของประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นวัตถุประสงค์ที่ยิ่งใหญ่ทุกประเทศจะมีวิธีดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวทุกวิธีทาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ารัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะช่วยให้รัฐบรรลุวัตถุประสงค์ได้ดียิ่งขึ้น กล่าวโดยทั่วไป ประเทศที่จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นมักมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายคล้ายคลึงกัน คือ

1. เพื่อประสิทธิภาพในการบริหาร การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นรับผิดชอบปกครองตนเอง ซึ่งในทางปฏิบัติย่อมจะดำเนินการสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างตรงตามเป้าหมาย กล่าวคือ รัฐในปัจจุบันมีขนาดใหญ่ถ้าให้รัฐบาลส่วนกลางเป็นผู้จัดทำบริการต่างๆ ทั้งหมด ย่อมทำให้เกิดความล่าช้า และบางครั้งการจัดทำบริการหรือการตัดสินใจปัญหา ยังอาจไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนก็ได้ (อุทัย นีร์ญโต, 2526, หน้า 10; วรรณา เจียมศรีพงษ์, 2542, หน้า 17)

2. เพื่อประหยัด ท้องถิ่นแต่ละแห่งย่อมมีความแตกต่างกันตามสภาพภูมิศาสตร์และจำนวนประชากร จึงเป็นเหตุให้สภาพความเป็นอยู่และรายได้แตกต่างกัน เพื่อให้การปกครองของรัฐสามารถจัดการบริหารอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและเสมอภาคกัน จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น และมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากรซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น และเพื่อ

ประโยชน์ของท้องถิ่นอย่างแท้จริง ทำให้ประหยัดเงินของรัฐบาลกลางที่จะต้องใช้จ่ายให้แก่ท้องถิ่นทั่วประเทศ (อุทัย หิรัญโต, 2526, หน้า 10-11)

3. เพื่อเป็นโรงเรียนฝึกหัดการปกครองให้แก่ประชาชน ทั้งนี้เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิเสรีภาพในการปกครองตนเอง ซึ่งในทางปฏิบัติการปกครองท้องถิ่นเกือบทุกรูปแบบจะมีการเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนใช้ดุลยพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่นก็จะได้ใช้ความรู้ ความสามารถ บริหารงานท้องถิ่น ซึ่งเป็นการฝึกหัดให้เรียนรู้การปกครองทั้งการปกครองท้องถิ่นและการปกครองในระดับชาติ (อุทัย หิรัญโต, 2526, หน้า 11)

4. เพื่อแบ่งเบาภาระงานของรัฐบาลกลาง กล่าวคือ ในปัจจุบันภารกิจของรัฐบาลมีอยู่มากมาย และนับวันจะเพิ่มพูนมากขึ้นตามความเจริญของบ้านเมือง รัฐบาลกลางจึงไม่สามารถจัดทำบริการต่างๆ สนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่ ดังนั้นรัฐบาลจึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจโดยจัดตั้งหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น เพื่อให้จัดทำบริการต่างๆ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน ซึ่งเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง และรัฐบาลกลางจะมีหน้าที่เพียงการควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น (วรรณา เจียมศรีพงษ์, 2542, หน้า19; อุทัย หิรัญโต, 2526, หน้า 11)

องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบประกอบด้วยกลุ่มบุคคล 3 กลุ่มหลักที่ทำหน้าที่ตามภารกิจหรือขอบเขตอำนาจของตนที่ถูกระบุไว้เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพดังนี้

1. ฝ่ายนิติบัญญัติ คือกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบัญญัติและแก้ไขกฎหมายของท้องถิ่น นอกจากนั้นยังทำหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเสนอโดยฝ่ายบริหาร ก่อนที่ฝ่ายบริหารจะสามารถนำงบประมาณไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นด้านต่างๆ ตลอดจนควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปตามเป้าหมายที่ได้วางไว้และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

2. ฝ่ายบริหาร คือบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานของท้องถิ่นในรูปของการกำหนดนโยบาย การกำหนดแผนงาน การคิดค้นโครงการ การจัดทำงบประมาณ ตลอดจนควบคุมดูแลฝ่ายปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ประจำหรือข้าราชการท้องถิ่นให้ปฏิบัติงาน

เป็นไปตามนโยบายแผนงาน หรือโครงการที่ฝ่ายบริหารคิดค้นและนำเสนอให้กับประชาชน ได้รับทราบมาแล้ว โดยเฉพาะในช่วงหาเสียงเลือกตั้ง

3. ฝ่ายปฏิบัติงาน คือกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านต่างๆ ในลักษณะที่เป็นงานประจำในแต่ละวัน มีหน้าที่ปฏิบัติงานตามนโยบาย แผนงาน โครงการต่างๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชา กลุ่มบุคคล ฝ่ายปฏิบัติงานถือเป็นข้าราชการประจำของท้องถิ่น ที่มาจากการสอบคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ (บุษอริ ยี่หะ, 2551, หน้า 18-19)

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น ในส่วนของกระจายอำนาจ ผู้วิจัยได้อธิบายถึงความหมาย พัฒนาการและลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจ และในส่วนของปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยอธิบายถึงความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น วัตถุประสงค์ และองค์ประกอบ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่า หลักการกระจายอำนาจ และการปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสัมพันธ์กันในฐานะที่การปกครองส่วนท้องถิ่นกำเนิดขึ้นภายใต้หลักการกระจายอำนาจ เนื่องจากการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถตอบสนองต่อความต้องการ ของประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี และยิ่งไปกว่านั้นยังเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น โดยการจัดตั้งหน่วยการปกครอง ส่วนท้องถิ่นขึ้น

เนื่องจากหลักการกระจายอำนาจถือเป็นพื้นฐานสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดิน ของประเทศไทยที่จะนำมาซึ่งการศึกษาการแบ่งส่วนราชการของการบริหารราชการในประเทศไทย ซึ่งรวมถึงการบริหารราชการในระดับท้องถิ่น ดังนั้นในส่วนต่อไปผู้วิจัยจะกล่าวถึงแนวคิดเรื่อง การบริหารราชการในประเทศไทย เพื่อให้ทราบถึงรูปแบบและแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดิน ของประเทศไทย โดยมีรายละเอียดดังนี้

แนวคิดเรื่องการบริหารราชการในประเทศไทย

การบริหารราชการ การบริหารรัฐกิจ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ ในภาษาไทยตรงกับคำว่า Public Administration ในภาษาอังกฤษ ซึ่งในงานวิจัยชิ้นนี้ผู้วิจัยจะขอใช้คำว่าการบริหาร ราชการเพื่อความเข้าใจตรงกัน การบริหารราชการ เป็นการดำเนินกิจกรรมของส่วนราชการต่างๆ ของรัฐให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ด้วยศาสตร์หรือองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยที่ การบริหารราชการนั้นจะต้องมีสิ่งต่อไปนี้ คือ

1. ต้องมีหน่วยงานหรือส่วนราชการ เพื่อดำเนินการตามภารกิจที่รัฐพึงปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย เป้าหมายของรัฐบาลสามารถดูได้จากคำแถลงนโยบายของรัฐบาล และจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

2. ต้องมีระเบียบการบริหารงาน หรือที่เรียกว่า ระเบียบบริหารราชการ เพื่อให้การให้ทรัพยากรทางการบริหารบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม คำว่าการบริหารราชการอาจมีความหมายทั้งมุมกว้างและมุมแคบ กล่าวคือ หากพิจารณาในมุมกว้าง การบริหารราชการหมายถึง กิจกรรมทุกประเภทของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมในด้านนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ หรือองค์การของรัฐรูปแบบต่างๆ ซึ่งการบริหารอย่างกว้างนี้ มักเรียกชื่อว่า การบริหารงานสาธารณะ ส่วนในความหมายอย่างแคบ การบริหารราชการจะหมายถึงเฉพาะกิจกรรมของฝ่ายบริหารเท่านั้น

การบริหารราชการไทยในปัจจุบันจะเป็นไปตามระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้วางหลักใหญ่ในการจัดระเบียบบริหารราชการปัจจุบันออกเป็น 3 ส่วนคือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งในแต่ละส่วนจะมีการกำหนดโครงสร้าง และส่วนราชการ ตลอดจนอำนาจหน้าที่แตกต่างกันโดยมีสาระสำคัญดังนี้คือ

1. การบริหารราชการส่วนกลาง

การบริหารราชการส่วนกลาง เป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางซึ่งจะมีผลต่อบุคคลทั่วไปในราชอาณาจักร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ งานของราชการบริหารส่วนกลางนี้เป็นงานระดับชาติ มิได้มุ่งต่อท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะ แม้งานบางอย่างถ้าดูผิวเผินแล้วอาจจะเห็นว่า มีลักษณะเป็นการเฉพาะท้องถิ่น เช่น กฎหมายที่เกี่ยวกับการประมง ซึ่งน่าจะใช้แต่หัวเมืองชายทะเล แต่ตามข้อเท็จจริงแล้วที่ได้มีหนองบึงซึ่งทำการประมงได้ กฎหมายนี้ย่อมใช้บังคับด้วย

การบริหารราชการส่วนกลางแบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ

1. สำนักนายกรัฐมนตรี
2. กระทรวง
3. กรมหรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบกรม

สำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี กิจกรรมเกี่ยวกับการทำงานประมาณแผ่นดิน และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรีหรือส่วนราชการที่ตั้งกตสำนักนายกรัฐมนตรี หรือราชการอื่นซึ่งมิได้อยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงโดยเฉพาะ

กระทรวง ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้มีกระทรวงต่างๆ 19 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงพลังงาน กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงาน กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งกระทรวงต่างๆ มีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปคือ การกำหนดนโยบายและวางแผนการดำเนินงานของกระทรวง รวมทั้งกำกับ เร่งรัด ติดตาม การดำเนินงานตามแผนและนโยบายที่กำหนดไว้

กรมหรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบกรม ซึ่งปัจจุบันมี 9 หน่วยงานคือ สำนักราชเลขาธิการ สำนักพระราชวัง สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ สำนักคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ราชบัณฑิตยสถาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และสำนักงานอัยการสูงสุด โดย สำนักราชเลขาธิการ สำนักพระราชวัง สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ สำนักคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ราชบัณฑิตยสถาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และในส่วนของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และสำนักงานอัยการสูงสุด จะอยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

สำหรับองค์กรภาครัฐที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 และองค์กรส่งเสริมการเมืองภาคพลเมืองตามกฎหมายอื่นไม่ถือเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2552, หน้า 7-17; ศักดิ์ ฝาสุกนิรันต์, 2514, หน้า 269; สมพงษ์ เกษมสิน, 2515, หน้า 105-125) ในส่วนต่อไปผู้วิจัยจะกล่าวถึง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคหมายถึง ราชการบริหารส่วนกลางซึ่งแยกออกไปตั้งทำการอยู่ตามส่วนต่างๆ ของประเทศเพื่อความสะดวกต่อการที่จะให้บริการ หรือติดต่อกับประชาชน และรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคจึงเป็นส่วนหนึ่งของเจ้าหน้าที่บริหารราชการส่วนกลางที่ส่งออกไปประจำยังจังหวัด และอำเภอ โดยตัวแทนของราชการส่วนกลางนี้จะทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลและติดตามการปฏิบัติงานของราชการบริหารส่วนภูมิภาค

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ได้จัดระเบียบบริหารราชการออกเป็นจังหวัดและอำเภอ

จังหวัด ได้แก่ท้องที่หลายๆ อำเภอรวมกัน โดยกฎหมายกำหนดให้เป็นจังหวัด และมีฐานะเป็นนิติบุคคล เนื่องจากจังหวัดมีความสำคัญในฐานะเป็นหน่วยใหญ่ในการปกครองส่วนภูมิภาค กฎหมายจึงกำหนดไว้ว่า การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ ทั้งนี้เพื่อให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาว่า การตั้ง หรือการเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดนั้น เป็นการสมควรหรือไม่

การบริหารราชการของจังหวัดในจังหวัดหนึ่งๆ มีคณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วย

1. ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งทำหน้าที่ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และประชาชนทุกอำเภอในเขตจังหวัดหนึ่งๆ
2. ปลัดจังหวัด ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดในหน้าที่ทั่วๆ ไปและเป็นหัวหน้าส่วนราชการแผนกปกครองของจังหวัด

อำเภอ เป็นหน่วยบริหารราชการของจังหวัด ขึ้นอยู่กับจังหวัดและไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จังหวัดหนึ่งอาจมีจำนวนอำเภอไม่เท่ากัน การจัดตั้ง ยุบ รวมและเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

การบริหารราชการของอำเภอในอำเภอหนึ่งจะมีเจ้าหน้าที่บริหารของอำเภอ ดังนี้คือ

1. นายอำเภอ มีหน้าที่ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบการบริหารราชการของอำเภอ นายอำเภอเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคที่มีอำนาจหน้าที่สำคัญและความรับผิดชอบมากที่สุดในระดับอำเภอ และเป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับประชาชน
2. ปลัดอำเภอ และหัวหน้าราชการประจำอำเภอ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ส่งมาประจำปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคที่สังกัดกระทรวง ทบวง กรม ในอำเภอนั้นๆ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2552, หน้า 17-19; ศักดิ์ ผาสุกนิรันต์, 2514, หน้า 295-304; สมพงษ์ เกษมสิน, 2515, หน้า 129-130)

การบริหารราชการไทยแบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งการบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ผู้วิจัยได้กล่าวไปแล้วข้างต้นโดยสังเขป ในส่วนต่อไปผู้วิจัยจะกล่าวถึง การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นผลมาจากการกระจายอำนาจในการปกครองจากส่วนกลางมาให้แก่ท้องถิ่น

3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการจัดการบริหารตามหลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมายังส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองและบริหารงานของท้องถิ่นด้วยตนเอง การปกครองท้องถิ่นจึงถือเป็นประโยชน์ทั้งในด้านการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลางและเป็นการปลูกฝังให้ประชาชนได้เรียนรู้การปกครองตนเองจากระดับต่ำสุดซึ่งเป็นเสมือนการปลูกฝังหยั่งรากแก้วประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนและประเทศชาติ

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นถือเป็นการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งปัจจุบันการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีการจัดรูปแบบการปกครองออกเป็น 4 รูปแบบ คือ

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล
3. องค์การบริหารส่วนตำบล
4. องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มี 2 หน่วยงานคือ

กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญรูปแบบหนึ่งในบรรดาองค์การปกครองท้องถิ่นทั้ง 4 รูปแบบ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทสำคัญในการปกครองและการบริหารราชการของไทย ในส่วนที่จะสนับสนุนและเสริมสร้างการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย (สมพงษ์ เกษมสิน, 2515, หน้า 146-147)

เทศบาล เทศบาลเป็นรูปแบบของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ประชาชนรู้จักและเข้าใจดีรูปแบบหนึ่งเพราะเทศบาลเป็นการปกครองท้องถิ่นหรือชุมชนที่มีเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้รับเลือกจากประชาชนในท้องที่ หน่วยงานของท้องถิ่นแม้เป็นหน่วยงานของประชาชนที่มุ่งบริหารงานเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นเองก็ตาม แต่ก็จำเป็นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลตามวิธีการอันเหมาะสมตามสมควร ทั้งนี้เพื่อความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่นและเพื่อความมั่นคงของประเทศชาติเป็นส่วนรวมนั่นเอง (สมพงษ์ เกษมสิน, 2515, หน้า 168)

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนให้ได้มากที่สุด และพัฒนาไปสู่การปกครองระบบประชาธิปไตย (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546)

องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

การปกครองกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ ปัจจุบันกรุงเทพมหานครใช้วิธีการเลือกตั้งผู้บริหารแบบ การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง

การปกครองเมืองพัทยา ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นใหม่ อีกระบบหนึ่ง คือระบบการปกครองเมืองพัทยา ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 และกฎหมายกำหนดให้เมืองพัทยามีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2529, หน้า 258)

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่กล่าวมาข้างต้นในงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยจะให้ความสำคัญไปที่การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลเป็นสำคัญ เนื่องจากในงานวิจัยชิ้นนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาการพัฒนาารูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีในเทศบาล และในส่วนต่อไปผู้วิจัยจะกล่าวถึงแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการเทศบาลในประเทศไทย

แนวคิดการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล

แนวคิดการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลถือว่ามีคามสำคัญอย่างยิ่งสำหรับงานวิจัยชิ้นนี้ เนื่องจากเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้วิจัยใช้ในการศึกษารูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (รูปแบบการบริหารจัดการเทศบาล) โดยแนวคิดดังกล่าวจะประกอบด้วย ความเป็นมาและการจัดตั้งเทศบาล ประเภทของเทศบาล โครงสร้างของเทศบาล อำนาจหน้าที่ของเทศบาล รายได้และรายจ่ายของเทศบาล และความพันธ์ของเทศบาลกับการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งก่อนที่จะทราบถึงรายละเอียดในส่วนต่างๆ เราต้องทราบถึงความเป็นมาและการจัดตั้งเทศบาล ที่ถือเป็นรากฐานของแนวคิดที่มีความสำคัญเพื่อให้เรามีความเข้าใจการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลมากยิ่งขึ้น

ความเป็นมาและการจัดตั้งเทศบาล

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้มีการจัดระเบียบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินในปี พ.ศ. 2476 โดยมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วย

ระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ที่กำหนดให้มีการจัดระเบียบบริหารออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นการนำหลักการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นมาใช้อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก อีกทั้งยังมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้นใช้บังคับ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2543, หน้า 28) ซึ่งการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลดังกล่าวถือจุดเริ่มต้นของการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล

อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ได้ถูกยกเลิกในเวลาต่อมาโดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 และในปี พ.ศ. 2486 ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2496 ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 และประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นใช้บังคับ ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ฉบับนี้ยังคงใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2543, หน้า 28)

ดังนั้น เทศบาลในปัจจุบันยังคงจัดตั้งและดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง เพื่อให้มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในแต่ละฉบับจนถึงฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2550) ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมรวมทั้งสิ้น 12 ฉบับ โดยเทศบาลในปัจจุบันได้ดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งเทศบาล ได้แก่ จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่น ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น (บุษฉวี ยีหมะ, 2550, หน้า 135-136)

เมื่อทราบถึงความเป็นมาและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งเทศบาลดังกล่าวในส่วนต่อไป จะกล่าวถึงประเภทของเทศบาล เพื่อทราบว่าท้องถิ่นที่จะจัดตั้งเทศบาลมีลักษณะหรือโครงสร้างเหมาะสมกับการจัดตั้งเทศบาลประเภทใด

ประเภทของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 มาตรา 9 ถึงมาตรา 11 ได้แบ่งประเภทของเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร (ดังภาพ 2)



ภาพ 2 ประเภทของเทศบาล

ที่มา: พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, หน้า 2

จากภาพที่ 1 การจัดตั้งเทศบาลตามประเภทต่างๆ มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

1. **เทศบาลตำบล** ได้แก่ ชุมชนที่เป็นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอมีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไปมีรายได้ตั้งแต่ 12 ล้านบาทขึ้นไป ความหนาแน่นเฉลี่ยไม่ได้กำหนดแต่โดยทั่วไปประมาณ 1,500 คนต่อตารางกิโลเมตร

2. **เทศบาลเมือง** ได้แก่ ชุมชนเมืองที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดมีประชากรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป มีความหนาแน่นเฉลี่ย 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร หรือ 4.8 คนต่อไร่ขึ้นไป มีรายได้ 8 – 200 ล้านบาทต่อปีหรือมากกว่าโดยไม่รวมเงินอุดหนุน

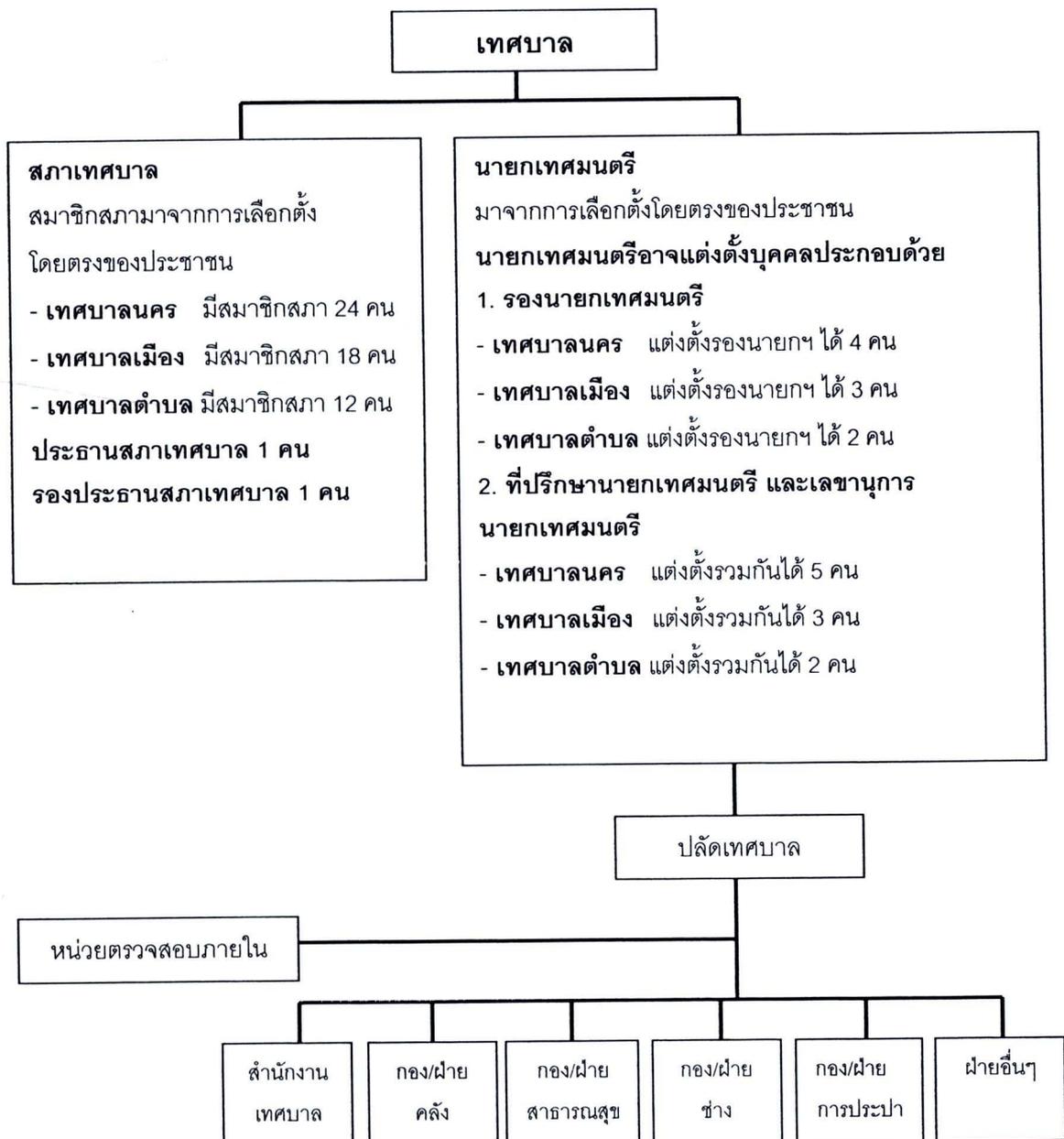
3. **เทศบาลนคร** ได้แก่ ชุมชนเมืองที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดมีประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป มีความหนาแน่นเฉลี่ย 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร หรือ 4.8 คนต่อไร่ขึ้นไป มีรายได้ 120 – 500 ล้านบาทต่อปีหรือมากกว่าโดยไม่รวมเงินอุดหนุน

จากประเภทของเทศบาลที่มีความแตกต่างกันไปตามขนาดของประชากรและรายได้ของเทศบาล ในส่วนต่อไปจะกล่าวถึงโครงสร้างของเทศบาลที่เป็นการแสดงให้เห็นถึงองค์ประกอบของเทศบาล เพื่อให้มีความเข้าใจเทศบาลที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น เนื่องจากโครงสร้างของเทศบาลจะแสดงให้เห็นถึงกลไกในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของเทศบาลรวมถึงผู้รับผิดชอบการดำเนินงานต่างๆ ของเทศบาลดังที่จะกล่าวในส่วนต่อไป

โครงสร้างของเทศบาล

โครงสร้างของเทศบาล ประกอบด้วย สภาเทศบาล (ฝ่ายนิติบัญญัติ) และนายกเทศมนตรี (ฝ่ายบริหาร) นอกจากนี้ฝ่ายบริหารยังประกอบด้วย ปลัดเทศบาล

หน่วยตรวจสอบภายใน สำนักงานเทศบาล กอง/ฝ่ายคลัง กอง/ฝ่ายสาธารณสุข กอง/ฝ่ายช่าง กอง/ฝ่ายการประปา และฝ่ายอื่น อย่างไรก็ตามโครงสร้างสำคัญของเทศบาลจะประกอบอยู่ด้วยกัน 2 ส่วน คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาเทศบาล และฝ่ายบริหาร คือ นายกเทศมนตรี (ดังภาพ 3)



ภาพ 3 โครงสร้างของเทศบาล

ที่มา: พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์, 2550, หน้า 219; บุญอวี ยี่หะมะ, 2550, หน้า 137

จากโครงสร้างสำคัญของเทศบาลที่ประกอบอยู่ด้วยกัน 2 ส่วน ได้แก่ สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรีดังภาพที่ 2 สามารถสรุปความสัมพันธ์ระหว่างสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีใน เชิงของอำนาจหน้าที่ได้ว่า สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี มีความสัมพันธ์กันในลักษณะของการถ่วงดุลอำนาจ เนื่องจากสภาเทศบาล (ฝ่ายนิติบัญญัติ) มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของนายกเทศมนตรี (ฝ่ายบริหาร) เพื่อให้การบริหารงานของเทศบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเห็นได้จากอำนาจหน้าที่ต่างๆ ดังนี้

1. การที่ประธานสภาเทศบาลมีอำนาจในการเรียกประชุมสภาเทศบาลเพื่อให้ นายกเทศมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาล ภายใน 30 วันนับตั้งแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี อีกทั้งนายกเทศมนตรีต้องจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาเทศบาลเป็นประจำทุกปีอีกด้วย

2. การที่สภาเทศบาลเป็นผู้ให้ความเห็นชอบต่อร่างเทศบัญญัติ ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และอื่นๆตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งนายกเทศมนตรีเป็นผู้เสนอ

3. การที่สมาชิกเทศบาลมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีในข้อความใดๆอันเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงการที่สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาเทศบาล เพื่อให้นายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการเทศบาล (แต่อย่างไรก็ตาม สภาเทศบาลไม่สามารถลงมติเพื่อให้นายกเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้)

จากโครงสร้างของเทศบาลดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ในส่วนต่อไปจะกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของเทศบาลซึ่งถือเป็นกรอบการดำเนินงานที่สำคัญของเทศบาลที่เทศบาลจะต้องขับเคลื่อนให้บรรลุเป้าหมายในการตอบสนองความต้องการ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ประกอบด้วย อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งเทศบาล อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น อำนาจหน้าที่ที่อาจทำนอกเขตเทศบาล และอำนาจหน้าที่ที่อาจจัดทำร่วมกับบุคคลอื่น กล่าวคือ

1. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งเทศบาล ตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลโดยแยกเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร โดยอำนาจหน้าที่ของเทศบาลดังกล่าวสามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ อำนาจหน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติของเทศบาล และอำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติของเทศบาล โดยมีรายละเอียดดังตารางที่ 1-2 ดังนี้



ตาราง 4 อำนาจหน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติของเทศบาล

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	1. มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบล ตามข้อ 1-7 และมีหน้าที่เพิ่มเติมอีก ดังนี้	1. มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลเมือง
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ	2. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	2. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล	3. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	3. กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	4. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนไข้	4. การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายโรงมหรสพ และสถานบริการอื่น
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	5. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	5. จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม	6. ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ	6. จัดให้มีและควบคุมตลาดท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
7. หน้าที่อื่นๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยหรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล	7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	7. การวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง
	8. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น	8. การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว

หมายเหตุ: ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ พ.ร.บ. เทศบาล มาตรา 50 มาตรา 53 และมาตรา 56 ประกอบ

ที่มา: โกวิท พงงาม, 2550, หน้า 199; พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์, 2550, หน้า 220

ตาราง 5 อำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติของเทศบาล

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	1. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลเมืองตามข้อ 1-12
2. ให้มีโรงพยาบาลสัตว์	2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน	
3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม	3. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร	
4. ให้มีสุสาน และฌาปนสถาน	4. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก	
5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร	5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล	
6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้	6. ให้มีการสาธารณสุขการ	
7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าและแสงสว่างโดยวิธีอื่น	7. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข	
8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา	
9. เทศพาณิชย์	9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา	
	10. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ	
	11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น	
	12. เทศพาณิชย์	

หมายเหตุ: ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ พ.ร.บ. เทศบาล มาตรา 51 มาตรา 54 และมาตรา 57 ประกอบ

ที่มา: โกวิทช์ พวงงาม, 2550, หน้า 200; พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์, 2550, หน้า 221

1. **อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น** นอกจากอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล ยังมีอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และยิ่งไปกว่านั้นยังมีอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายอื่นๆ อีกมากมาย เช่น พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ฯลฯ (พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์, 2550, หน้า 223-224)

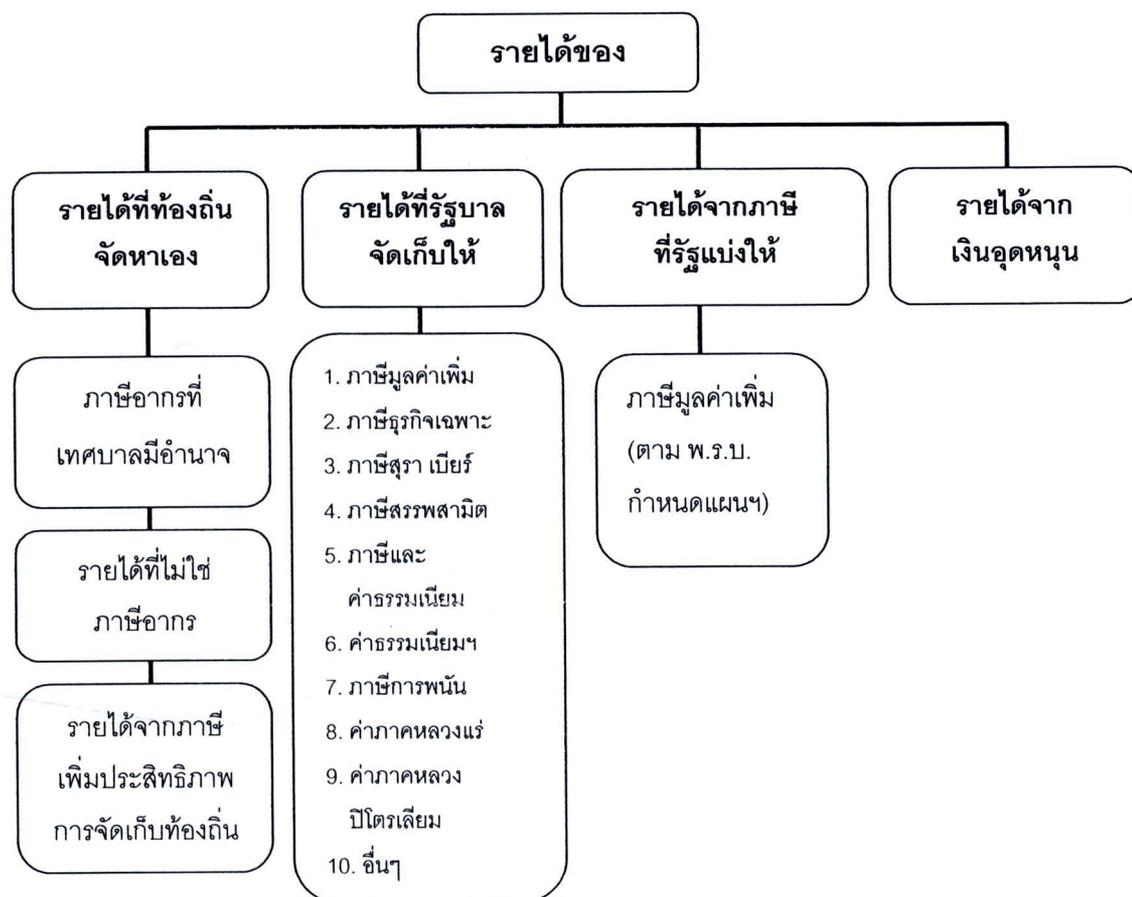
2. **อำนาจหน้าที่ที่อาจทำนอกเขตเทศบาล** เทศบาลมีอำนาจจะทำกิจการนอกเขตเทศบาล ได้แก่ เมื่อการนั้นจำเป็นต้องทำ และเป็นที่เกี่ยวข้องเนื่องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ภายในเขตของตน หรือได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล สภาจังหวัดหรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

3. **อำนาจหน้าที่ที่อาจจัดทำร่วมกับบุคคลอื่น** เทศบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่น โดยการก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เมื่อบริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละ 50 ของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือองค์การบริหารส่วนตำบลถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้นับหุ้นที่ถือหุ้นนั้นรวมกัน และเมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของเทศบาลแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภทด้วยกัน คือ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งเทศบาล อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น อำนาจหน้าที่ที่อาจทำนอกเขตเทศบาล และอำนาจหน้าที่ที่อาจจัดทำร่วมกับบุคคลอื่น ดังนั้นเมื่อทราบอำนาจหน้าที่ของเทศบาลดังกล่าว ในส่วนต่อไปจะกล่าวถึงรายได้และรายจ่ายของเทศบาล ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินงานของเทศบาลให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการต่างๆ ของเทศบาล

รายได้และรายจ่ายของเทศบาล

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2551, หน้า 6) ได้สรุปโครงสร้างรายได้ของเทศบาลโดยแยกพิจารณาโครงสร้างรายได้ของเทศบาลออกเป็น 4 ประเภท ประกอบด้วย รายได้ที่ท้องถิ่นจัดหาเอง รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ รายได้จากภาษีที่รัฐแบ่งให้ และรายได้จากเงินอุดหนุน (ดังภาพที่ 4)



ภาพ 4 โครงสร้างรายได้ของเทศบาล

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2551, หน้า 6

จากรายละเอียดรายได้ในส่วนต่อไปจะกล่าวถึงรายจ่ายของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้เทศบาลมีรายจ่ายต่างๆ ประกอบด้วย เงินเดือน ค่าจ้าง เงินตอบแทนอื่นๆ ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ เงินอุดหนุน และรายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมาย หรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทย (ตามมาตรา 67) (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, 13 กุมภาพันธ์ 2496, หน้า 23)

รายได้และรายจ่ายของเทศบาลดังที่ได้กล่าวข้างต้น การที่กฎหมายกำหนดให้เทศบาลมีรายได้เป็นของตนเอง ก็เพื่อทำหน้าที่บริหารกิจการของเทศบาลให้เป็นไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่น และนำมาซึ่งความเจริญและการพัฒนาในด้านต่างๆ มาสู่ท้องถิ่น และการ

แยกจ่ายออกเป็นหมวดหมู่ก็เพื่อต้องการให้การใช้จ่ายของเทศบาลดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย ถูกต้อง และตรงตามเป้าหมายที่วางไว้ (วรรณา เจียมศรีพงษ์, 2542, หน้า 149)

จากแนวคิดการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลที่ได้กล่าวไปข้างต้น ที่ประกอบด้วย ความเป็นมาและการจัดตั้งเทศบาล ประเภทของเทศบาล โครงสร้างของเทศบาล อำนาจหน้าที่ของเทศบาล รายได้และรายจ่ายของเทศบาล ในส่วนสุดท้ายนี้จะกล่าวถึงความสัมพันธ์ของเทศบาลกับการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้สามารถเข้าใจกรอบการทำงาน ของเทศบาลและความสัมพันธ์กับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ ความสัมพันธ์ของเทศบาลกับการบริหารราชการส่วนกลาง และความสัมพันธ์ของเทศบาลกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ความสัมพันธ์ของเทศบาลต่อการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, 2534, หน้า 3) โดยเทศบาลถือเป็นรูปแบบของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ถึงแม้ว่าเทศบาลจะเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐมอบหมายกระจายอำนาจให้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, หน้า 121) แต่เทศบาลก็ยังจำเป็นต้องมีความสัมพันธ์กับการบริหารราชการส่วนอื่นอยู่ ไม่ว่าจะเป็น การบริหารราชการส่วนกลาง หรือการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยรายละเอียดความสัมพันธ์ดังกล่าวสามารถอธิบายได้ดังนี้

1. ความสัมพันธ์ของเทศบาลกับการบริหารราชการส่วนกลาง

ตามปกติความสัมพันธ์ของเทศบาลกับการบริหารราชการส่วนกลาง จะอยู่ในรูปแบบการควบคุมกำกับดูแล โดยส่วนกลางใช้อำนาจนิติบัญญัติออกกฎหมายบังคับใช้ ซึ่งโดยสรุปความสัมพันธ์ดังกล่าวสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การกำกับดูแลการกระทำของเทศบาล และการกำกับดูแลองค์กรและบุคคล ซึ่งโดยหลักการกำกับดูแลจากส่วนกลางต้องเป็นการควบคุมในทางความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น (LEGISLATIVE CONTROL) (โกวิท พวงงาม, 2550, หน้า 220)

การกำกับดูแลการกระทำของเทศบาล เป็นความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับรัฐบาล โดยกำหนดให้องค์กรส่วนกลางใช้มาตรการกำกับดูแลเทศบาลใน 3 ลักษณะด้วยกัน คือ การใช้มาตรการทั่วไป การใช้มาตรการด้านกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และประกาศ และการใช้มาตรการตรวจสอบการเงินและทรัพย์สิน

การกำกับดูแลองค์กรและบุคคล เป็นความสัมพันธ์เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างนายกเทศมนตรีกับสภาเทศบาล โดยให้ส่วนกลางกำกับดูแลความประพฤติ และคุณสมบัติของบุคคลที่เป็นองค์ประกอบของคณะเทศมนตรี หรือสภาเทศบาล ตามที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดมาตรการไว้ (ชวงส์ ฉายะบุตร, 2539, หน้า 121-123)

2. ความสัมพันธ์ของเทศบาลกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด และอำเภอ) จะเป็นไปในลักษณะของการกำกับดูแลการกระทำของเทศบาลใน 2 ลักษณะ คือ

1. การเพิกถอนหรือระงับการกระทำ เช่น ในกรณีที่เทศบาลอาจกระทำการใดๆ ในทางที่อาจเสียหายแก่เทศบาล หรือเสียหายแก่ราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ มีสิทธิระงับการกระทำหรือเพิกถอนการกระทำนั้นได้แล้วแต่กรณี (ก่อนการเพิกถอนต้องมีการชี้แจงแนะนำ หรือตักเตือนก่อน)

2. การชี้แจง แนะนำ หรือตักเตือน เป็นมาตรการก่อนการใช้มาตรการเพิกถอนหรือระงับการกระทำของเทศบาล ในกรณีที่พบว่าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีกระทำการใดที่อาจเสียหายแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ (โกวิทย์ พวงงาม, 2550, หน้า 203; พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์, 2550, หน้า 225)

จากแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการเทศบาลในประเทศไทยที่ประกอบด้วย ความเป็นมา และการจัดตั้งเทศบาล ประเภทของเทศบาล โครงสร้างของเทศบาล อำนาจหน้าที่ของเทศบาล รายได้และรายจ่ายของเทศบาล และความสัมพันธ์ของเทศบาลกับการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน ที่สามารถแสดงให้เห็นถึงระบบโครงสร้างการบริหารจัดการเทศบาล และในส่วนต่อไป ผู้วิจัยจะกล่าวถึงแนวคิดเรื่องระบบการควบคุมการบริหารราชการในประเทศไทย เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการศึกษาการตรวจสอบความเหมาะสมและประเมินรูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีในประเทศไทย ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการควบคุมการบริหารราชการของประเทศไทยในส่วนต่างๆ

แนวคิดเรื่องระบบการควบคุมการบริหารราชการในประเทศไทย

การควบคุม เป็นเรื่องของการธำรงรักษาให้ปัจจัยต่างๆ อยู่ภายใต้ระดับที่กำหนดขึ้นไว้ เช่น ชีตจำกัดชั้นสูง และชีตจำกัดชั้นต่ำ ซึ่งหมายความว่าเราต้องพยายามควบคุมความแปรปรวน ของปัจจัยต่างๆ อันเป็นความเสี่ยง ต่อความสำเร็จหรือการบรรลุผล ไม่ให้มีระดับมากเกินไปกว่าชีตจำกัดที่สามารถยอมรับได้หรือเกินออกไปนอกชีตจำกัด รวมทั้งสามารถหยุดยั้ง

และป้องกันไม่ให้เกิดเหตุลุกลามจนทำให้เกิดความเสียหายขึ้น ซึ่งหากสามารถทำได้ เราจะเรียกกันว่า “อยู่ภายใต้การควบคุม” แล้ว

ระบบการควบคุมที่ดี จำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและต้องอาศัยกระบวนการและมาตรฐานต่าง ๆ ที่มีประสิทธิผล เช่น การวิเคราะห์ความเสี่ยง การตรวจสอบและประเมินผล เป็นต้น นอกจากนี้ระบบการควบคุมที่ดี ยังต้องได้รับการออกแบบให้มีความยืดหยุ่นและเป็นพลวัตสามารถยอมรับความเบี่ยงเบน ได้ในระดับหนึ่งและปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์แต่ต้องอยู่ภายใต้ขีดจำกัดที่วางไว้ (ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ, 2546, ไม่มีเลขหน้า)

หลักการของการควบคุมการบริหารราชการ

การบริหารราชการ หากปราศจากซึ่งระบบการควบคุมที่ดีเพียงพอแล้ว องค์การราชการ จะใช้อำนาจหน้าที่ของตนอย่างเกินขอบเขตที่ประชาชนสามารถยอมรับได้ และอาจก่อให้เกิดความเสียหายติดตามมาหลายประการ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ระบบการควบคุมการบริหารราชการ เป็นกลไกที่ถูกออกแบบและพัฒนาขึ้นมา เพื่อเป็นประโยชน์ในการเสริมสร้างให้เกิดภาวะรับผิดชอบในมิติหรือแง่มุมต่าง ๆ อย่างไรก็ดี ระบบการควบคุมการบริหารราชการที่ดี ต้องไม่มีลักษณะในแบบประเพณีนิยม หรือเป็นเรื่องของการควบคุมแบบเคร่งครัดตายตัว หรือการจ้องจับผิด แต่ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความไว้วางใจซึ่งกันและกันโดยยอมให้มีการยอมให้ดุลยพินิจได้ในระดับหนึ่ง หรือเปิดช่องว่างไว้สำหรับอิสระและความคล่องตัว เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์อันจะก่อให้เกิดการปรับปรุง เพื่อยกระดับขีดสมรรถนะและศักยภาพในระยะยาว

อาจกล่าวได้ว่า การควบคุมการบริหารราชการที่เกิดขึ้น มาจากความพยายามในการสร้างหลักประกันและทำให้เกิดความมั่นใจในรัฐบาลและระบบราชการว่า ต้องมีภาวะรับผิดชอบต่อการใช้อำนาจรัฐและการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปอย่างซื่อสัตย์สุจริต ถูกต้องตามกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมีการพัฒนากลไกและเครื่องมือสำหรับการควบคุม เพื่อเสริมสร้างภาวะรับผิดชอบในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การมีมาตรฐานการควบคุมคุณภาพ การมีระบบตรวจสอบและประเมินผล การเปิดให้มีทางเลือกออกไปใช้บริหารจากรายอื่น และการแสดงความพอใจและความไม่พอใจของประชาชนได้ เป็นต้น

โดยระบบการควบคุมการบริหารราชการสามารถแบ่งออกเป็น 3 ระบบย่อย ซึ่งมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันและเกี่ยวข้องกับภาวะรับผิดชอบในรูปแบบต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น (ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ, 2546, หน้า 86-92) กล่าวคือ

1. ระบบการควบคุมตนเอง (Self-control) อันเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับภาระรับผิดชอบตนเอง (Self-accountability) และภาระรับผิดชอบต่อวิชาชีพของตน (Professional - accountability)

2. ระบบการควบคุมภายใน (Internal control)

2.1 การควบคุมภายในของแต่ละหน่วยงานอันเป็นเรื่องของภาระรับผิดชอบต่อการบริหารจัดการ (Managerial accountability)

2.2 การควบคุมภายในของผู้บริหารฝ่ายการเมืองต่อฝ่ายข้าราชการประจำ อันเป็นเรื่องของความพยายามในการผูกมัดให้ฝ่ายข้าราชการประจำหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องมีการรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาตามโครงสร้างลำดับชั้นของการบังคับบัญชาทางราชการ (Bureaucratic accountability)

3. ระบบการควบคุมภายนอก

3.1 การควบคุมภายนอกโดยสถาบันที่เป็นทางการอันเป็นเรื่องของการผูกมัดให้รัฐบาลต้องมีภาระรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา (Political accountability) ภาระรับผิดชอบตามกฎหมายต่อศาล (Legal accountability) และภาระรับผิดชอบทางการบริหารปกครองต่อองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (Administrative accountability)

3.2 การควบคุมภายนอกโดยสถาบันที่เป็นทางการ เช่น ประชาชน ชุมชน องค์กรประชาสังคม สื่อมวลชน และกลุ่มผลประโยชน์ อันเป็นเรื่องของความพยายามในการผูกมัดให้รัฐบาลต้องมีภาระรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public accountability) รวมถึงกระแสแรงกดดันและข้อเรียกร้องของภาคธุรกิจเอกชนให้ดำเนินนโยบายเปิดเสรี และลดบทบาทของรัฐบาลในการเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ อันเป็นเรื่องของความพยายามในการผูกมัดให้รัฐบาลต้องมีภาระรับผิดชอบต่อระบบตลาด (Market accountability)

จากความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันและเกี่ยวข้องกับภาระรับผิดชอบในรูปแบบต่าง ๆ สามารถสรุปเป็นตารางความสัมพันธ์ของระบบควบคุมการบริหารราชการ และภาระรับผิดชอบในมิติต่าง ๆ ได้ดังตาราง 6

ตาราง 6 ความสัมพันธ์ของระบบควบคุมการบริหารราชการและภาระรับผิดชอบ
ในมิติต่างๆ

	มิติเชิงวัตถุประสงค์	มิติเชิงสถาบัน	ลักษณะ
1. ระบบการควบคุมตนเอง	ภาระรับผิดชอบต่อการปฏิบัติให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย	ภาระรับผิดชอบต่อตนเองและต่อวิชาชีพ	อย่างไม่เป็นทางการและเป็นทางการ
2. ระบบการควบคุมภายใน			
หน่วยงานราชการ	ภาระรับผิดชอบต่อการปฏิบัติให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย	ภาระรับผิดชอบทางการบริหารจัดการ	อย่างเป็นทางการ
รัฐบาล	กฎระเบียบ (ภาระรับผิดชอบต่อผลงานและภาระรับผิดชอบต่อการเสริมสร้างขีดสมรรถนะ)	ภาระรับผิดชอบทางราชการ	อย่างเป็นทางการ
3. ระบบการควบคุมภายนอก			
รัฐสภา	ภาระรับผิดชอบต่อการปฏิบัติให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย	ภาระรับผิดชอบทางการเมือง	อย่างเป็นทางการ
ศาล	กฎระเบียบ	ภาระรับผิดชอบทางกฎหมาย	อย่างเป็นทางการ
องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ	ภาระรับผิดชอบต่อการปฏิบัติให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย	ภาระรับผิดชอบทางการบริหารปกครอง	อย่างเป็นทางการ
ประชาชน ชุมชนองค์กร ประชาสังคม สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์	ภาระรับผิดชอบต่อการปฏิบัติให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย	ภาระรับผิดชอบต่อสาธารณะ	อย่างไม่เป็นทางการ
ระบบตลาด	ภาระรับผิดชอบต่อผลงาน	ภาระรับผิดชอบต่อระบบตลาด	อย่างไม่เป็นทางการ

ดังนั้นอาจกล่าวโดยสรุปว่า ระบบการควบคุมการบริหารราชการนั้น สามารถจำแนกออกได้เป็น 3 ระบบย่อย กล่าวคือ

1. ระบบการควบคุมตนเอง อันเป็นการสร้างจิตสำนึกความรับผิดชอบหรือการมีวินัยต่อตนเอง โดยไม่ให้ประพฤติปฏิบัติในทางที่มีขอบ หรือขัดต่อหลักการที่พึงประสงค์ และการยึดถือค่านิยมและจรรยาบรรณ ซึ่งบุคคลร่วมวิชาชีพเดียวกัน พึงต้องยึดถือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ

2. ระบบการควบคุมภายใน อันประกอบด้วย การควบคุมภายในของแต่ละหน่วยงาน เพื่อป้องกันรั่วไหล หรือการทุจริตคอร์รัปชัน มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และ การควบคุมภายในของผู้บริหารฝ่ายการเมือง เพื่อดูแลให้ผู้บริหารของหน่วยงานราชการนำเอานโยบายของตนไปปฏิบัติให้บรรลุผล และ

3. ระบบการควบคุมภายนอก โดยสถาบันที่เป็นทางการ เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และ สถาบันที่ไม่เป็นทางการ เช่น ประชาชน ชุมชน องค์กรประชาสังคม สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ และระบบตลาด

ในส่วนต่อไปผู้วิจัยจะกล่าวถึง การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีและการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี ทั้งนี้เพื่อแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างในมิติของการบริหารจัดการในภาพใหญ่ของการบริหารและการบริหารในมิติของท้องถิ่นเพื่อสร้างความเข้าใจให้ไปในทิศทางเดียวกันในการศึกษาการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีในส่วนของงานวิจัยชิ้นนี้

แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีและการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี

แนวคิดการบริหารจัดการที่ดีในประเทศไทยได้เกิดขึ้น หลังภาวะวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 และมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้จัดทำข้อเสนอเพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลไทย พ.ศ. 2542 และต่อมาเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในเรื่องการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี จนกระทั่งมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และได้รับการตราขึ้นเป็นกฎหมายในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 และต่อมาได้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา เพื่อให้หน่วยงานของรัฐบาลนำไปดำเนินการต่อไป โดยพิจารณาว่าสังคมไทยได้รับผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์จนกลายเป็นภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรงนั้น สาเหตุส่วนหนึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการหย่อนประสิทธิภาพของการบริหารกิจการบ้านเมือง การบริหาร

ราชการ การกำหนดนโยบายสาธารณะ และการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งขณะเดียวกันประชาชนเอง ก็เริ่มรู้สึกตื่นตัวในการรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าว ด้วยการสร้างหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การมีกฎหมายที่ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม
2. หลักคุณธรรม ได้แก่ การให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดมั่นในความถูกต้องดีงามในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นอย่างแก่สังคม และส่งเสริมให้ประชาชนมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต
3. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน
4. หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญไม่ว่าด้วยการเสนอความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่นๆ
5. หลักความรับผิดชอบต่อสังคม ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจในปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน
6. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการอย่างมีคุณภาพ และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน (ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์ และรัชณี ภูตระกูล, 2543, หน้า 4-5)

ดังนั้น การบริหารจัดการบริการสาธารณะ (Public Services) ขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น จะต้องก่อให้เกิดการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีบนหลักสำคัญดังกล่าวข้างต้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารจัดการบริการสาธารณะที่ดีแล้ว ก็ย่อมส่งผลให้สังคมและชุมชนท้องถิ่นโดยรวมดีขึ้นด้วยเช่นกัน

คำว่า การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ในประเทศไทยนั้นนักวิชาการหลายท่านได้เรียกชื่อแตกต่างกันไป เช่น ธรรมรัฐ (ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, นพ.ประเวศ วะสี, ธีรยุทธ บุญมี) ประชาธิรัฐ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช) ธรรมาภิบาล (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และคณะ) หรือ การจัดการที่ดี (ปรัชญา เวสารัชช) และแปลความหมายแตกต่างกันซึ่งในงานวิจัยชิ้นนี้ผู้วิจัย

จะใช้คำว่า การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ทั้งนี้เพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกัน จากความหมายของนักวิชาการหลายท่านผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หมายถึง การบริหารกิจการของบ้านเมืองที่เกิดจากความร่วมมือของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยทำงานภายใต้หลักความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ตรวจสอบได้ มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล รวมไปถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของภาครัฐ ทั้งนี้หากการบริหารงานผิดพลาดหรือไร้ประสิทธิภาพ รัฐบาลจะต้องแสดงถึงความรับผิดชอบต่อสิ่งที่เกิดขึ้น เพื่อปรับปรุงระบบการทำงานที่จะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนต่อไป (ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, 2540, ไม่มีเลขหน้า; ประเวศ วะสี, 2542; ธีรยุทธ บุญมี, 2541; ปรัชญา เวสารักษ์, 2541; บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2542; ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2542; บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และคณะ, 2544) ดูตัวอย่างการให้คำนิยามของนักวิชาการต่างๆ ได้ในตาราง 7

ตาราง 7 การวิเคราะห์ความหมายของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี		
ผู้นิยาม ชื่อ-นามสกุล	คำนิยาม	แหล่งที่มา ชื่อ-นามสกุล
ชัยวัฒน์ สถาอานันท์	การบริหารกิจการของบ้านเมืองด้วยความ เป็นธรรม เคารพสิทธิพลเมือง มีระบบ ตัวแทนประชาชนสามารถตรวจสอบรัฐได้ รัฐบาลจะต้องแสดงความรับผิดชอบต่อหาก บริหารงานผิดพลาดหรือไร้ประสิทธิภาพ	ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, 2540, ไม่มีเลขหน้า
นพ.ประเวศ วะสี	ภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคสังคม ที่มี ความถูกต้องเป็นธรรม มีความโปร่งใส มี ความรับผิดชอบต่อ ตรวจสอบได้ และภาค สังคมเข้มแข็ง	นพ.ประเวศ วะสี, 2542, หน้า 4
ธีรยุทธ บุญมี	กระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาค สังคม ภาคเอกชนและประชาชนโดยทั่วไป ในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดิน ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้	ธีรยุทธ บุญมี, 2541, หน้า 17

ตาราง 8 (ต่อ)

การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี		
ผู้นิยาม ชื่อ-นามสกุล	คำนิยาม	แหล่งที่มา ชื่อนามสกุล
ปรัชญา เวสารัชช์	การบริหารจัดการที่ดี มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว ถูกต้อง ประหยัด ทันเวลา และมีประสิทธิผล	ปรัชญา เวสารัชช์, 2541, หน้า 9
บวรศักดิ์ อุวรรณโณ	ธรรมาภิบาล และให้ความหมาย เช่นเดียวกับ UNDP ว่าเป็นระบบ โครงสร้างและกระบวนการต่างๆ ที่วาง กฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ที่จะพัฒนาและอยู่ ร่วมกันอย่างสงบสันติสุขโดยจะต้องมี ลักษณะที่สำคัญคือมีเป้าหมาย มีโครงสร้าง และกระบวนการและมีสาระของธรรมาภิบาล	บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2542, หน้า 14
ชัยอนันต์ สมุทวณิช	กิจกรรมที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่าง ประชาชนกับรัฐในลักษณะที่ประชาสังคม ควบคุมรัฐ ปราศจากการคุมเข้มจาก ศูนย์กลาง เปิดโอกาสให้ประชาชนและ ชุมชนมีส่วนร่วม นอกจากนั้น	ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2542, หน้า 5



ตาราง 7 (ต่อ)

การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

ผู้นิยาม	คำนิยาม	แหล่งที่มา
ชื่อ-นามสกุล บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และคณะ	กลไก เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงาน ที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม และ การเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้าง ความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และ ภาคประชาชนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบ ประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรม ของกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้าง และกระบวนการการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน	บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และคณะ, 2544, หน้า 24

จากนิยามของนักวิชาการหลายท่านที่ได้กล่าวมาตามตาราง 7 ข้างต้นผู้วิจัยสามารถสรุปความหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้ว่า หมายถึง การบริหารจัดการบริการสาธารณะ (Public Services) โดยภาครัฐที่ดี และมีประสิทธิภาพ ซึ่งเน้นระบบกลไกที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ในการควบคุม ตรวจสอบ และประเมินความโปร่งใสของการดำเนินงานและกิจกรรมทั้งระบบ

นอกจากนี้การบริหารจัดการที่ดีเป็นมิติกระบวนการทัศน์ใหม่ของการบริหารจัดการงานภาครัฐ การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งเรารู้จักกันในนามของคำว่า Good Governance ที่หมายถึงการปกครองที่เป็นธรรมนั้นไม่ใช่แนวความคิดใหม่ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย การนำหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีมาใช้มีความจำเป็นอย่างยิ่งในปัจจุบันเพราะการบริหารจัดการที่ดีคือการบริหารที่สามารถตรวจสอบได้ มีประสิทธิผล และเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนในสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอข้อเรียกร้อง มีการรวมตัวกันของประชาชนหรือกลุ่มพลังมวลชนเพื่อเข้ามามีบทบาทในการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานทางการเมือง และการบริหารงานภาครัฐ (วิภาส ทองสุทธิ, 255, หน้า 9)

หน่วยงานระหว่างประเทศ เช่น Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (ตำรา วัฒนา และคณะ, 2544, หน้า 16) มองคำว่า Governance หมายถึง การควบคุมการจัดทรัพยากรเพื่อการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจโดยจะต้องประกอบด้วย หลักนิติธรรม ที่เชื่อถือได้ ส่งเสริมประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน การกระจายอำนาจ การบริหารจัดการภาคสาธารณะที่รับผิดชอบต่อสาธารณะ มีความยุติธรรมโปร่งใส ประชาธิปไตย สามารถตรวจสอบได้ และการควบคุมการฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยการกำหนดกลไกและกระบวนการตรวจสอบที่ชัดเจน

นอกจากนี้ Asian Development Bank (ADB) (ตำรา วัฒนา และคณะ, 2544, หน้า 16) ยังได้กล่าวเสริมถึงองค์ประกอบของ การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ไว้ 5 ประการ คือ การทำงานอย่างมีหลักและเหตุผล การมีส่วนร่วม สามารถคาดการณ์ได้ มีความโปร่งใส และมีความเชื่อมโยงระหว่างองค์ประกอบทั้ง 4 ข้างต้น สำหรับ Japan International Cooperation Agency (JICA) (ตำรา วัฒนา และคณะ, 2544, หน้า 17) ได้สรุปว่า การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เป็นความสามารถของรัฐในการตอบสนองความต้องการของประชาชน มีการพัฒนาที่ยั่งยืน พึ่งตนเองได้ และมีความยุติธรรมทางสังคม เป็นรากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม และมีการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์พัฒนารูปแบบต่างๆ

ดังนั้นจะเห็นว่าแนวคิดเรื่อง การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เป็นแนวคิดที่หน่วยงานระหว่างประเทศนำมาใช้เป็นแนวทางในการก่อให้เกิด การเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการในประเทศกำลังพัฒนา ตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1980 เพื่อแก้ปัญหาความไร้ประสิทธิภาพ และการคอร์รัปชันของระบบราชการ

เมื่อทราบถึงการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีดังกล่าวข้างต้น ในส่วนต่อไปผู้วิจัยจะกล่าวถึงการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี ทั้งนี้เพื่อสร้างความเข้าใจหลักการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้

การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะบริหารงานให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้นั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องยึดหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหาร เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและมีภารกิจสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นและให้บริการแก่ประชาชน (พรินท์ เพ็งสุวรรณ, 2550, หน้า 1)

ด้วยเหตุนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องพิจารณาถึงการปรับเปลี่ยนการดำเนินงาน เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ลดกฎระเบียบ และขั้นตอนต่างๆ ตลอดจนการนำเอา เทคนิคและวิธีการสมัยใหม่เข้ามาใช้กับการบริหารงานท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันภาครัฐเอง ต้องพัฒนาขีดความสามารถของประชาชน ชุมชน เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิด และข้อมูล ซึ่งกันและกันอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างยั่งยืน

การพัฒนาศักยภาพขององค์กรท้องถิ่นจะต้องสร้างการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี ให้เกิดขึ้นเสียก่อน รวมไปถึงต้องมีการเตรียมการพัฒนาทรัพยากรบุคคล โดยเฉพาะศักยภาพของ ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการ ท้องถิ่นที่ดีที่จะเกิดขึ้นในสังคมไทย

การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี เป็นเรื่องที่สำคัญและร่วมกัน รับผิดชอบเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ โดยพยายามหาแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหาร จัดการท้องถิ่นที่ดี โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และ วัฒนธรรม แต่อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยลำพังมีอาจบริหารงานให้เกิดการ บริหารจัดการที่ดีได้ทั้งหมด เพราะการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีต้องเกิดจากความร่วมมือกันของ ภาครัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องร่วมมือกันกำหนดวิธีการในการบริหาร โดยร่วมกันสร้างมาตรฐานการทำงานที่ยึดเอาประชาชนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาการบริหาร จัดการท้องถิ่นที่ดี และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการบริหารงาน ทั้งนี้เพื่อให้การพัฒนาท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและเป็นไปอย่างยั่งยืน

ศิริรัตน์ ชุณหคล้าย (2550) ได้กล่าวถึงคุณลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการท้องถิ่น ที่ดีที่รัฐ ท้องถิ่น และประชาชนควรตระหนักและกำหนดเป็นปรัชญาพื้นฐานของการพัฒนา มีดังนี้

1. การสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่น การบริหารและพัฒนาท้องถิ่นต้องคำนึงถึง ความสมดุลทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมทั้งปัจจุบันและอนาคต ในความซับซ้อน ที่เพิ่มขึ้นทางสังคมท้องถิ่นจะต้องมีความสามารถในการใกล้เคียงให้เกิดความปรองดองระหว่าง กลุ่ม บนความหลากหลายทางเชื้อชาติ ศาสนา ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสามารถ เข้าถึงและประสานงานร่วมมือกับประชาชนกลุ่มต่างๆ ได้อย่างดี โดยอาจจะนำเอาวิธีการ การปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อให้เห็นพ้องร่วมกันถึงวิสัยทัศน์การพัฒนา ท้องถิ่น วางแผนการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม กำหนดแนวทางการพัฒนาสังคมและ

สิ่งแวดล้อม เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น และวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนเพื่อสร้างรากฐานความเจริญอย่างยั่งยืน โดยให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทุกขั้นตอนที่สำคัญทางการบริหารและการพัฒนา

2. การกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากรเพื่อให้ประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน ในทางปฏิบัติจะต้องมีมาตรการที่สร้างความรับผิดชอบต่อสังคม การกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นจะต้องสมดุลและสอดคล้องกับลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการของประชาชน วิธีการกระจายอำนาจอย่างมีคุณค่าจำเป็นต้องกำหนดกรอบของการกระจายอำนาจทั้งด้านความรับผิดชอบในการดำเนินงานและการใช้ทรัพยากรที่ชัดเจน เพื่อให้การกระจายอำนาจนำไปสู่การบริหารงานที่มีประสิทธิภาพในระดับท้องถิ่น โดยควรนำระบบการตรวจสอบทั้งระดับแนวตั้ง คือจากฝ่ายรัฐบาลไปยังท้องถิ่น และระดับแนวนอนโดยการตรวจสอบของประชาชนหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในท้องถิ่น พร้อมกับนำระบบการประกันคุณภาพการบริหารงานมาใช้ในการประเมินผล เพื่อใช้เป็นเงื่อนไขของการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต่อไป

3. การสร้างความเสมอภาคในสังคมท้องถิ่น หมายถึง ความเสมอภาคด้านการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ และความเสมอภาคในการได้รับการตอบสนองด้านความจำเป็นพื้นฐาน อันได้แก่ โภชนาการที่ได้มาตรฐาน การศึกษาที่มีคุณภาพ การมีอาชีพและรายได้ที่พอเพียง มีที่อยู่อาศัยที่ปลอดภัย มีน้ำดื่มที่สะอาด และบริการพื้นฐานอื่นๆ ซึ่งการกระจายอำนาจของรัฐในสวนกลางให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องมีวิธีการจัดการที่นำไปสู่ความเสมอภาค และความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงและการใช้ทรัพยากรของชาติในหมู่ประชาชนทั้งหญิงและชายทุกสถานะ

4. การสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลในงาน การบริหารจัดการที่ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นจะต้องมีความคุ้มค่าด้านการใช้จ่ายงบประมาณ และต้องเกิดประโยชน์สูงสุดต่อผู้รับบริการ หน่วยงานอื่นของรัฐ และภาคเอกชนและชุมชน

วิธีการสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานท้องถิ่นอาจต้องใช่วิธีการให้บริการสาธารณะผ่านภาคเอกชนและกลุ่มประชาสังคม เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น พัฒนารอบการทำงานที่สนับสนุนให้เกิดการแข่งขันทางการค้าลดรายจ่าย ให้ความคุ้มครองสิทธิของประชาชน และให้การรับรองกลุ่มประชาสังคม และกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการให้บริการภาครัฐ

5. ความโปร่งใส ความรับผิดชอบต่อสังคม และพร้อมรับการตรวจสอบ ปัจจัยเหล่านี้จะต้องได้รับความสำคัญเป็นพิเศษโดยนำมาเป็นปรัชญาของการบริหารทุกขั้นตอนทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานในท้องถิ่นปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชัน ข้าราชการและบุคลากรของท้องถิ่นจะต้องบริหารงานด้วยมาตรฐานของจรรยาวิชาชีพออย่างซื่อสัตย์สุจริต และมีวิธีการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานนี้ โดยจำเป็นต้องสร้างโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการบริหาร มีส่วนร่วมในการตรวจสอบรายได้และการใช้จ่ายงบประมาณ กำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณการทำงาน สร้างเครือข่ายประชาชนเพื่อตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่นเพื่อป้องกันปัญหาคอร์รัปชัน สร้างระบบและกลไกรองรับข้อเสนอนะ และความคิดเห็นของประชาชนเพื่อนำไปสู่การแก้ไข ส่งเสริมให้มีการอภิปราย และเปิดประเด็นให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นต่อการบริหารงานของท้องถิ่น

6. การมีส่วนร่วมของประชาชนและประชาสังคม ประชาชนคือเครื่องมือในการสร้างประสิทธิภาพให้กับท้องถิ่น เนื่องจากประชาชนจะเป็นทั้งเป้าหมายการให้บริการสาธารณะ และเป็นผู้พัฒนาให้เกิดความเจริญที่ยั่งยืน ดังนั้นประชาชนจะต้องอยู่ร่วมกันด้วยการร่วมมือกัน พัฒนาสังคม ร่วมมือกันในการสนับสนุนให้ภาครัฐมีความเข้มแข็ง วิธีการในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและประชาสังคม คือ การสร้างวัฒนธรรมความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันสร้างวัฒนธรรมที่คนในท้องถิ่นและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องให้ความเคารพต่อกัน รับฟังความคิดเห็นและให้ความร่วมมือกัน ให้การรับรองด้านกฎหมายแก่กลุ่มประชาสังคม เพื่อให้มีอำนาจในการมีส่วนร่วม และตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สนับสนุนให้เกิดจรรยาบรรณการมีส่วนร่วมในหมู่ประชาชน โดยนำวิธีการสร้างการมีส่วนร่วมในหมู่ประชาชนเข้ามาใช้อย่างจริงจัง เช่น การประชาพิจารณ์ เวทีประชาสังคม การจัดประชุม การทำประชาคมตีประเด็นที่สำคัญต่อประชาชนทุกกลุ่มที่ต้องการรับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่าย

7. สร้างความมั่นคงและความปลอดภัยให้แก่ประชาชน ประชาชนทุกคนมีสิทธิในความเป็นพลเมืองของประเทศ มีเสรีภาพ และต้องการความมั่นคงปลอดภัยของชีวิต ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องดำเนินการอย่างเต็มที่ให้เกิดความมั่นคง และความปลอดภัยแก่ประชาชน และดูแลไม่ให้เกิดความขัดแย้งด้านเชื้อชาติ ศาสนา ฯ โดยกำหนดแนวทางให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการป้องกันภัยพิบัติ และความรุนแรงจากความขัดแย้งทางสังคม ทั้งนี้ ท้องถิ่นจะต้องสร้างวัฒนธรรมสันติสุขให้เกิดขึ้น สร้างความปลอดภัยและความมั่นคงให้กับประชาชน โดยให้มีตำรวจท้องถิ่น ปรับปรุงและออกกฎหมายบังคับใช้เพื่อสร้างความปลอดภัย

และความมั่นคงให้กับประชาชน ได้แก่ กฎหมายคุ้มครองเด็ก สตรี และผู้ด้อยโอกาสที่อาจจะถูกเอาเปรียบหรือถูกทารุณกรรม ทั้งนี้ ท้องถิ่นต้องดำเนินการดังนี้

7.1 ให้ "สิทธิ" แก่ประชาชนให้ได้รับการพัฒนา โดยวางกรอบการพัฒนาทุกมิติอย่างสมบูรณ์แบบ ทั้งด้านวัฒนธรรม เศรษฐกิจ สังคม เพื่อแก้ปัญหาความยากจน และความสงบสุขในสังคม

7.2 การจัดสวัสดิการ ทั้งสวัสดิการที่จัดให้ตามความต้องการของกลุ่มคน และรายบุคคล เพื่อให้ประชาชนได้พัฒนาตนเองให้มีส่วนร่วมในสังคมมากขึ้น เช่น การให้ที่ดินทำกิน การจัดหาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น การให้การศึกษา การสาธารณสุข ฯ

7.3 การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อเพิ่มศักยภาพ คุณค่า และอำนาจของกลุ่ม และของประชาชนรายบุคคลในการมีส่วนร่วมในสังคม

7.4 การจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเน้นถึงการเตรียมการสำหรับคนรุ่นใหม่ให้ตระหนักถึงการมีสิ่งแวดล้อมที่มีคุณค่า

7.5 การพัฒนาสถาบันการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะต้องเป็นไปตามบทบาท ภารกิจ และกรอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สนับสนุนและส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นมีการพัฒนาในทุกมิติ ทั้งนี้ต้องนำวิธีการประเมินผลด้วยระบบการประกันคุณภาพการบริหารงานเข้ามาใช้ให้เกิดการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี วิธีการดังกล่าวจะช่วยให้เกิดการพัฒนายั่งยืน เกิดความเสมอภาคของประชาชนทางการบริหารและการรับบริการสาธารณะ ตลอดจนมีความโปร่งใส ความรับผิดชอบต่อสังคม และพร้อมรับการตรวจสอบ (ศิริรัตน์ ชุณหฉลัย, 2550, หน้า 68-72)

ในเรื่องเดียวกัน ดำรง วัฒนา, สุชาติ วัฒนา และสุริยะ วิริยะสวัสดิ์ (2544) ได้กล่าวไว้แตกต่างจาก ศิริรัตน์ ชุณหฉลัย (2550) ว่า การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี มีลักษณะที่สำคัญ คือ

1. มีการพึ่งพาซึ่งกันและกัน (Interdependence) ในด้านการบริการสาธารณะ ซึ่งในที่นี้จะมีความหมายกว้างกว่าการให้บริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่จะครอบคลุมถึงองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ ที่มีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งการมองบริหารจัดการท้องถิ่นในแง่มุมนี้ เป็นการมองถึงการเปลี่ยนแปลงขอบเขตการให้บริการสาธารณะของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคอาสาสมัครที่เคยแบ่งหน้าที่อย่างชัดเจนไปสู่การให้บริการสาธารณะที่ไม่มีการแบ่งขอบเขตกันชัดเจน โดยทุกภาคส่วนในสังคมสามารถให้บริการสาธารณะได้ตามขีดความสามารถโดยไม่แบ่งแยกว่าเป็นงานของราชการ หรือของราษฎร

2. ภาคต่างๆ ในเครือข่ายท้องถิ่นมีปฏิสัมพันธ์ กันอย่างต่อเนื่อง เพราะแต่ละภาคในท้องถิ่นมีความต้องการที่จะแลกเปลี่ยนทรัพยากรและเป้าหมายร่วมกันอยู่ตลอดเวลา

3. การปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นจะมีลักษณะเป็นคล้ายเกมแข่งขัน โดยมีรากฐานจากการเชื่อใจกัน และการใช้กฎเกณฑ์ของเกมที่มีอยู่ร่วมกัน เพื่อการต่อรองและตกลงโดยมีภาคต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาร่วมในเกมที่เกิดขึ้นแต่ละครั้ง

4. มีความเป็นอิสระจากรัฐในระดับหนึ่ง รัฐไม่ได้สร้างเครือข่ายขึ้น แต่เครือข่ายต่างๆ ก่อตัวขึ้นมาเองโดยอิสระ และสัมพันธ์กันในแนวราบ เหตุที่รัฐไม่มีอำนาจเหนือเครือข่ายนี้ จึงทำให้รัฐไม่สามารถชี้ทิศทางของเครือข่ายได้ทั้งหมด แต่จะใช้วิธีทางอ้อมในการกระตุ้นและส่งเสริม

การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี จึงเป็นการมองบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เปลี่ยนแปลงจากองค์กรหลักในการให้บริการสาธารณะเพียงฝ่ายเดียวไปเป็นการให้บริการสาธารณะที่มีความหมายกว้างขึ้น คือ เป็นเครือข่ายความร่วมมือกันทั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจ เอกชน หรือภาคอาสาสมัคร (ดำรง วัฒนาและคณะ, 2544, หน้า 10-11)

จากความแตกต่างของการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีของศิริรัตน์ ชุณหคล้าย (2550) และดำรง วัฒนา และคณะ (2544) แสดงให้เห็นว่าการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีในลักษณะของศิริรัตน์ ชุณหคล้าย จะให้ความสำคัญไปที่ระบบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็น การเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การตรวจสอบการบริหาร แต่การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีในลักษณะของดำรง วัฒนา, สุชาติ วัฒนา และคณะ จะให้ความสำคัญกับการทำงานร่วมกันของทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยมองว่าการทำงานในการให้บริการสาธารณะไม่มีการแบ่งขอบเขตการทำงานที่ชัดเจน แต่เป็นการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วน ซึ่งจะเห็นได้ว่าแตกต่างจากการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีของศิริรัตน์ ชุณหคล้าย ที่ให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในบางขั้นตอนเท่านั้น

การพัฒนาทรัพยากรบุคคลเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงตามแนวคิดการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี

การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีและมีความเจริญอย่างยั่งยืนนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพัฒนาสมรรถนะของตนเองให้รองรับ และรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงท้องถิ่น ต้องเตรียมการวางแผนการสร้างผู้นำที่มีคุณภาพ โดยการจัดการศึกษาและพัฒนาการให้การศึกษา และพัฒนาทรัพยากรบุคคลให้มีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพในการบริหารงาน ขณะเดียวกันก็มีความสัมพันธ์กับคุณภาพการบริหารการปกครองของท้องถิ่นด้วย ซึ่งเป็นที่แน่ชัดว่าประเทศที่มีความเข้มแข็ง และมีความโปร่งใสทางการบริหารและการปกครอง การพัฒนาทรัพยากรบุคคลจะส่งผลต่อองค์กรทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

การเตรียมการในการวางแผนบุคคลเข้ามาเป็นผู้นำท้องถิ่น ควรทำอย่างเป็นระบบ รัฐบาลและสถาบันการศึกษาควรมีการวางแผนร่วมกัน โดยสถาบันการศึกษาทำหน้าที่ผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพป้อนเข้าสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้บริหารระดับต้น ระดับกลาง และการพัฒนาต่อไป เพื่อเข้าสู่การเป็นผู้บริหารระดับสูง ขณะเดียวกันสถาบันการศึกษาจะต้องวิจัยเพื่อพัฒนาปรับปรุงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้พร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

การพัฒนาทรัพยากรบุคคลเพื่อเสริมสร้างสมรรถนะหรือความสามารถหลักขององค์กร ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาความเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ ดังนี้

1. ความสามารถและรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลก โดยเข้าใจอิทธิพลและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลง
2. การใช้กลยุทธ์ในการขจัดความยากจน ผู้นำท้องถิ่นต้องมีความรู้ในการพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาความยากจน ซึ่งจะรวมถึงความรู้ด้านการพัฒนาการเงินการคลังของท้องถิ่น การพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน การปรับปรุงคุณภาพการให้บริการสาธารณะทุกประเภท และความรู้ด้านการบริหารจัดการ
3. การแก้ไขและป้องกันปัญหาความขัดแย้งทางสังคม ในสังคมของความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา ฯ ที่อาจนำไปสู่ความขัดแย้งทางสังคม ผู้นำท้องถิ่นจะต้องมีความรู้และได้รับการพัฒนาเพื่อป้องกันความขัดแย้งเหล่านั้น เพื่อให้สังคมมีเสถียรภาพและความมั่นคง อันจะทำให้เกิดการพัฒนายั่งยืน
4. หลักนิติธรรม ผู้นำท้องถิ่นควรได้รับการพัฒนาเพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจในการสร้างศรัทธาความเชื่อมั่นจากสังคม โดยใช้หลักนิติธรรม และพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรให้มีบรรยากาศของการทำงานบนพื้นฐานความถูกต้องด้านกฎ ระเบียบ ศีลธรรม จริยธรรม
5. ความรู้ด้านการบริหารด้วยเทคนิควิธีและเครื่องมือการบริหารสมัยใหม่ อันได้แก่ การประเมินคุณภาพแบบองค์รวมขององค์กร การบริหารจัดการความแตกต่างของสังคม การจัดการความรู้ การจัดการทรัพยากรและข้อมูล ทักษะด้านการสื่อสารและการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศฯ (ศิริรัตน์ ชุณหคล้าย, 2550, หน้า 72-73)

จากที่กล่าวมาข้างต้นในส่วนของแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี และการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี จะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีนั้นเป็นการนำหลักคิดเรื่องการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีมาปรับใช้ โดยการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่น่าไปสู่การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีลักษณะของการบริหารงานแนวใหม่โดยเป็นการเริ่มต้นจากหลักคิดเรื่องการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

แนวคิดการพัฒนาคุณภาพองค์กร

ความหมายของการพัฒนาคุณภาพองค์กร

ความหมายของการพัฒนา ดิเรก ฤกษ์ห่วย (2527) ได้สรุปว่าการพัฒนา มีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

1. เป็นกระบวนการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของบุคคล ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม
2. มุ่งให้เกิดความเสมอภาคทางสังคม ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม และ
3. สร้างให้เกิดการกระจายรายได้อย่างทั่วถึง และกระจายการให้บริการของรัฐไปสู่ประชาชนในชนบทให้มากขึ้นหรือใกล้เมืองให้มากขึ้น

นอกจากนี้ สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2539) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาไว้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ได้มีการกำหนดแนวทางและวางแผนเอาไว้ล่วงหน้า ซึ่งมีทิศทางที่กำหนดขึ้น จะต้องเป็นผลดีสำหรับกลุ่ม หรือชุมชนที่เกี่ยวข้อง และนอกจากนี้ยังได้ให้ความหมายของการพัฒนาไว้ในอีกมิติหนึ่งว่าหมายถึง การพัฒนาคน ซึ่งได้แก่ การพัฒนาด้านความรู้ ความสามารถ การพัฒนาด้านคุณธรรม คือ คนที่ถูกพัฒนา จะต้องเป็นคนดี และมีสุข จึงจะทำให้เกิดการพัฒนายั่งยืน

ดังนั้นจากความหมายดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า การพัฒนาหมายถึงการเปลี่ยนแปลงที่ได้มีการกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อแก้ไขปัญหาที่ไม่พึงประสงค์ไปสู่การเจริญที่ดีกว่า หรือ ทำให้เปลี่ยนไปสู่ภาวะที่น่าพอใจ ซึ่งอาจเกิดจากการเปลี่ยนแปลงที่ละเล็กละน้อยหรือ มีระดับตอนต่างๆ ขยายไปสู่ระดับที่เติบโตขึ้น

ความหมายของคุณภาพ (quality) หมายถึงระดับความเป็นเลิศ โดยที่ผู้รับบริการเป็นผู้จัดระดับความเป็นเลิศ คุณภาพเป็นคุณสมบัติโดยรวมของผลิตภัณฑ์หรือบริการของกิจการ หรือองค์กรใดๆ ซึ่งแสดงถึงความสามารถในการตอบสนองทั้งความต้องการที่ชัดเจน และความต้องการที่แฝงเร้นของลูกค้าได้ ความเหมาะสมกับประโยชน์ใช้สอยของผู้ใช้ผลิตภัณฑ์หรือผู้รับบริการ (Juran. J.M., 1992, p. 16) การสร้างความพึงพอใจให้แก่ลูกค้าด้วยต้นทุนต่ำสุด ความอยู่รอดขององค์กร คุณลักษณะที่เป็นไปตามมาตรฐานที่เหมาะสม ปราศจากข้อผิดพลาด ทำให้เกิดผลลัพธ์ที่ดี และตอบสนองความต้องการและเป็นที่พึงพอใจของผู้ใช้บริการ (จิรวัฒน์ ศรีรัตนบัลล์, 2543, หน้า 103)

ในส่วนของบริการ นักวิชาการต่าง ๆ ได้ให้ความหมายซึ่งสามารถสรุปได้ว่า คือ กิจกรรม หรือกระบวนการดำเนินการอย่างใด อย่างหนึ่งของบุคคล หรือองค์กรเพื่อตอบสนองความต้องการของบุคคลอื่น และก่อให้เกิดความพึงพอใจจากผลการกระทำนั้น ซึ่งการบริการที่ดีจะเป็นการกระทำที่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ที่แสดงเจตจำนง ให้ตรงกับสิ่งที่บุคคลนั้น

คาดหวังไว้ พร้อมทั้งทำให้บุคคลดังกล่าว เกิดความรู้สึกดี ประทับใจในสิ่งที่รับในเวลาเดียวกัน (Gronroos, 1990; Kotler, 1973; Lovelock, 1988; Sbollo, 1975 อ้างอิงใน จตุรงค์ มหิทธิโชติ, 2541)

ความหมายของการบริการที่ได้กล่าวมานั้น จะครอบคลุมการบริการทุกด้านไม่ว่าจะเป็น การบริการทั่วไป หรือการบริการเชิงพาณิชย์ กล่าวคือ การให้บริการจะต้องมีลักษณะ 5 ประการ คือ ความเสมอภาค ความตรงเวลา ความพอเพียง ความต่อเนื่อง และความก้าวหน้า สำหรับ บริการประชาชน มีความหมายคล้ายกับสินค้าสาธารณะโดยหมายถึง กิจกรรมทุกประเภทที่รัฐ จัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ กิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการในด้านความปลอดภัย และกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการ ในด้านความสะดวกในการดำเนินชีวิต (บรรจบ กาญจนกุล, 2523 อ้างอิงใน เนติพงศ์ ธาตุทำเล, 2546, หน้า 31) ทั้งนี้จะคำนึงถึงการให้บริการที่มีประสิทธิภาพ และเป็นประโยชน์ต่อประชาชน มากที่สุด และจะเป็นการให้บริการที่ไม่คำนึงถึงตัวบุคคล คือ เป็นลักษณะการให้บริการ ที่ปราศจากอารมณ์ และไม่มีความชอบพอหรือสนใจเป็นพิเศษทุกคนได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกัน ตามหลักเกณฑ์ที่มีอยู่ในสถานที่เหมือนกัน (เนติพงศ์ ธาตุทำเล, 2546, หน้า 31)

นอกจากนี้ คุณภาพบริการ (Service Quality) คือ ความสอดคล้องของบริการ กับความต้องการของผู้รับบริการ ระดับของบริการในการบำบัดความต้องการของผู้รับบริการ และความพึงพอใจของผู้รับบริการ (วิระพงษ์ เฉลิมจิระรัตน์, 2539 อ้างอิงใน เนติพงศ์ ธาตุทำเล, 2546, หน้า 31-32) ส่วนพีริสตีร์ คำนวณศิลป์ (2541) ได้กล่าวถึงบริการที่ดีหรือมีคุณภาพนั้น จะต้องไม่ทำให้ผู้ใช้บริการเสียเวลาในการรอคอยนาน ผู้ให้บริการต้องมีมนุษยสัมพันธ์ดี มีการ ทักทาย โอบอ้อมอารี และเป็นกันเองกับผู้รับบริการ หรือที่ว่า “หน้าไม่งอ รอไม่นาน วาจาเพราะ เสนาะหู” นอกจากเกณฑ์ดังกล่าวแล้วยังมีเกณฑ์ในการวัดคุณภาพบริการที่เกี่ยวข้องกับ สิ่งแวดล้อมหรือสถานที่ให้บริการที่เรียกว่า “5ส” คือ แสง สี เสียง สะอาด และสะดวก ซึ่งหมายความว่า สถานที่ให้บริการจะต้องมีแสงสว่างเพียงพอหรือเหมาะสม สถานที่ให้บริการ จะต้องมีส่วนที่สอดคล้องกับชนิดของการบริการ เช่น สถานที่บริการสาธารณะสุขควรมีส้วมสะอาด เสียงของสถานที่บริการก็ควรจะไม่มีความดังหรืออึกทึกไม่เหมาะสมเช่นโรงพยาบาลควรมีเสียง เงียบสงบ โรงมหรสพก็ควรมีเสียงดังไพเราะ ความสะอาดเป็นสิ่งที่ผู้รับบริการทุกคนต้องการ เช่นสถานบริการสาธารณะสุขต้องให้บริการที่สะอาด และทำที่สุดคือความสะดวก ได้แก่สถานที่ตั้งของสถานบริการนั้น ต้องมีความสะดวกในการติดต่อหรือเข้ารับบริการไม่ตั้งอยู่ในทำเล ที่ห่างไกล เช่น อยู่ในชนบท หรือขาดความสะดวกในการเดินทางไปรับบริการ

จากที่กล่าวมาข้างต้นความยากในการพัฒนาคุณภาพของบริการและการบริหาร เพื่อให้บริการมีคุณภาพนั้น อยู่ที่ทราบความต้องการ ความคาดหวัง ค่านิยม และรสนิยมของผู้ใช้บริการ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการบริการที่ดีมีคุณภาพ (รัชยา กุลวานิชไชยนันท์, 2535 อ้างอิงใน เนติพงศ์ ธาตุท่าเล, 2546, หน้า 32) สรุปว่า คุณภาพบริการต้อง มีวัตถุประสงค์ให้ผู้พร้อมในการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้บริการ มีการจัดสถานที่ให้บริการสะอาดและสวยงาม การให้บริการนั้นต้องมีความถูกต้องเป็นที่เชื่อถือได้ และสนองความต้องการของผู้รับบริการ มีการให้บริการที่ทำให้ผู้รับบริการเข้าถึงบริการนั้นได้โดยสะดวก การให้บริการต้องมีความมั่นคงปลอดภัย รวดเร็วเป็นที่เชื่อถือได้ ตลอดจนการบริการต้องมีมาตรฐานทางเทคนิค หรือมาตรฐานทางวิชาการ ถ้าการบริการนั้นมีการเรียกเก็บค่าบริการจะต้องมีความเหมาะสมกับต้นทุน ผู้รับบริการต้องได้รับบริการอย่างรวดเร็ว ตรงตามเวลาและมีความเป็นมิตรต่อผู้รับบริการ และเป็นไปตามที่คาดหวังของผู้รับบริการโดยมีการสำรวจข้อมูล ความต้องการของผู้รับบริการเกิดความมั่นใจว่า ผู้ให้บริการมีทักษะและความเชี่ยวชาญอย่างแท้จริง และให้ผู้รับบริการตัดสินใจได้ว่าจะรับบริการหรือไม่ หรือถ้ารับบริการจะรับบริการชนิดใด

ในส่วนของคุณภาพองค์กรนั้น จำเป็นต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ (Goetsch and Davis, 1994, p. 36) ดังนี้ คือ

1. ยึดผู้รับบริการเป็นศูนย์กลาง (Customer focus) หมายถึงผู้รับบริการเป็นผู้กำหนดความจำเป็นที่ต้องมีหน่วยงาน ดังนั้นต้องศึกษาความต้องการ การตอบสนองความต้องการ และการรับเสียงสะท้อนจากผู้รับบริการเพื่อนำมาปรับปรุงกระบวนการทำงาน

2. ยึดหลักกลยุทธ์การแก้ปัญหาทางวิทยาศาสตร์ (Strategic based/Scientific approach) ในการพัฒนาคุณภาพต้องยึดหลักการวางแผนแก้ไขปัญหา โดยใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์ โดยเก็บรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ปัญหา วางแผนแก้ไขปัญหา ประเมินผลให้เกิดกระบวนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง

3. จุดมุ่งหมายในระยะยาว มีส่วนร่วม และมีพันธะสัญญา (Common vision, Unity of purpose, Long term commitment) ทุกคนมีเป้าหมายร่วมกัน มีความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาคุณภาพในระยะยาว โดยเน้นการมีส่วนร่วม สร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของ เพื่อนำไปสู่การดำเนินกิจกรรมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

4. การทำงานเป็นทีมและการพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง (Team work & Employee Involvement/Empowerment) เป็นการส่งเสริมการทำงานเป็นทีม การพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง การเสริมพลังอำนาจในตัวบุคคล ให้แก่พนักงานทุกคน การสร้างทุกคน การสร้างค่านิยม และพฤติกรรมใหม่ การใช้กระบวนการกลุ่ม การสร้างระบบเพื่อส่งเสริมการทำงานเป็นทีม

5. มุ่งมั่นกระบวนการ (Process focus) ขั้นตอนการทำงานบริการ จะต้องมีการประสานสอดคล้องในแต่ละขั้นตอนต่าง ๆ การค้นหาปัญหาในกระบวนการที่จะมีโอกาสผิดพลาดกระบวนการที่ดีน่าจะส่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุดด้วย

6. ภาวะผู้นำ (Leadership) ต้องมีวิสัยทัศน์กว้างไกล มีบทบาทในการส่งเสริมสนับสนุน ติดตาม ปรับระบบบริการให้เอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพอย่างต่อเนื่อง

7. การปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่อง (Continuous quality improvement) ทั้งนี้เพราะสภาพการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่อง ไม่พอในสิ่งที่อยู่ในปัจจุบัน จะนำองค์กรสู่ความเป็นเลิศได้

กล่าวโดยสรุปว่า การพัฒนาคุณภาพองค์กร เป็นนวัตกรรมเชิงกระบวนการพัฒนา การบริหารจัดการ และแนวทางการปรับปรุงคุณภาพบริการอย่างต่อเนื่อง โดยมุ่งเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กร เพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมเรียนรู้ ในการตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้า สามารถทำให้ลูกค้าเกิดความพึงพอใจ และเพื่อสนองตอบต่อการบริหารการเปลี่ยนแปลงทางสังคมสมัยใหม่

การพัฒนามาตรฐานคุณภาพ

การเสริมสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกลไกการบริหารราชการ เป็นเรื่องสำคัญยิ่งที่หน่วยงานภาครัฐทั้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ จะต้องดำเนินการปรับบทบาท และสร้างมาตรฐานการบริหารให้มีผลในการปฏิบัติ ให้สอดคล้องกับมาตรฐานนานาชาติ (International Standard of Organization: ISO) ซึ่งขอยกตัวอย่างข้อกำหนดระบบคุณภาพ (Quality System Requirement: QSR) ของ ISO 900 ซึ่งประกอบด้วยมาตรฐาน 20 ข้อ (กฤษฎี อุทัยรัตน์, 2542, หน้า 54-57) ได้แก่

1. ความรับผิดชอบด้านการบริหารจัดการ เป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับนโยบายคุณภาพ องค์กร อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ทรัพยากร การจัดการคุณภาพ
2. ระบบคุณภาพเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงาน การวางแผนคุณภาพ
3. การทบทวนข้อตกลงเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับข้อตกลงและระบบบันทึกต่างๆ
4. การควบคุมการออกแบบ เป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับการวางแผน ออกแบบระบบ และพัฒนาระบบ
5. การควบคุมเอกสารและข้อมูล เป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับการอนุมัติและแจกจ่าย เอกสารและข้อมูล การเปลี่ยนแปลงเอกสารและข้อมูล
6. การจัดซื้อ เป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับการประเมินผู้รับจ้าง-เหมา-ช่าง ข้อมูลการจัดซื้อ การตรวจสอบผลิตภัณฑ์ที่จะซื้อ

7. การควบคุมผลิตภัณฑ์ที่ส่งมอบโดยลูกค้า
8. การบ่งชี้และสอบกลับได้ของผลิตภัณฑ์
9. การควบคุมกระบวนการ
10. การตรวจสอบและการทดสอบ
11. การควบคุมเครื่องตรวจ เครื่องวัด และเครื่องทดสอบ
12. สถานการณ์ตรวจและการทดสอบ
13. การควบคุมผลิตภัณฑ์ที่ไม่เป็นไปตามข้อกำหนด
14. การปฏิบัติการแก้ไขและป้องกัน
15. การเคลื่อนย้าย การเก็บ การบรรจุ การถนอมรักษา และการส่งมอบ
16. การควบคุมบันทึกคุณภาพ
17. การตรวจติดตามคุณภาพภายใน
18. การฝึกอบรม
19. การบริการ
20. กลวิธีทางสถิติ ซึ่งขณะนี้ไม่มีหน่วยงานที่เข้าโครงการใช้มาตรฐาน ISO แล้ว

หลายหน่วยงาน สำหรับหน่วยงานที่มีลักษณะในการให้บริการประชาชนที่พยายามปรับปรุงให้หน่วยงานมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับและมีการรับรองคุณภาพบริการ เช่นการรับรองคุณภาพโรงพยาบาล (Hospital Accreditation) (สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2540 อ้างอิงใน เนติพงศ์ ธาตุทำเล, 2546)

ในส่วนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้ร่วมกับคณะกรรมการว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ (ปปร.) ได้มีแนวคิดในการเพิ่มประสิทธิภาพในด้านการจัดการของระบบราชการให้สูงขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับนานาชาติ จึงได้จัดทำระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ (Thailand International Public Sector Standard Management System and Outcomes: P.S.O.) ซึ่งพัฒนามาจากพื้นฐานองค์ความรู้จากระบบมาตรฐานระหว่างประเทศด้านการบริหารจัดการ (The International Organization for Standardization: ISO) แต่มีการประยุกต์ให้เหมาะสมกับระบบราชการและสังคมไทย ซึ่งยังคงมีความเป็นมาตรฐานสากล ดังต่อไปนี้ (ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2542 อ้างอิงใน เนติพงศ์ ธาตุทำเล, 2546, หน้า 34) คือ

1. มีการประยุกต์องค์ความรู้ที่หลากหลายจากหลาย ๆ องค์ความรู้ทั้งต่างประเทศ และในประเทศ นำมาสร้างความเป็นเอกภาพโดยประยุกต์ใช้กับระบบราชการไทยและสังคมไทย อย่างเหมาะสม ในการประยุกต์ได้ยึดหลักการทางวิทยาศาสตร์ (Scientific method) ด้วยการ ทบทวนองค์ความรู้เพื่อการบูรณาการ และมาสู่การทดลองปฏิบัติการนำร่องเป็นระยะ ๆ มีการวิจัย เพื่อหาความแตกต่างและความเหมาะสมด้วยระเบียบวิธีทางวิทยาศาสตร์

2. ยึดถือหลักการและเหตุผล (Rational Principles) เป็นองค์ประกอบสำคัญ ในการเลือกหลักการและวิธีการ เพื่อมารวบรวม สังเคราะห์ และบูรณาการแนวคิดเชิงทฤษฎี อื่นๆ ที่ยังมีการปรับเปลี่ยนพัฒนาแก้ไขตลอดเวลาเมื่อนำไปปฏิบัติ นำร่อง ก่อนการลงมือปฏิบัติจริง

3. มีลักษณะการพัฒนาเชิงระบบ (Systematic) มิใช่พัฒนาแยกส่วน และยังมี ปรัชญาตลอดจนหลักการเหตุผลของแต่ละระบบในลักษณะองค์รวม (Holistic)

4. มีความสามารถที่จะนำไปปฏิบัติได้จริง (Implementation) ในกิจกรรมต่าง ๆ ที่ได้ ระบุไว้ในแต่ละระบบ และสามารถอ้างอิงแหล่งปฏิบัติจริงได้ทุกพื้นที่ มีแหล่งพิสูจน์ข้อมูล การปฏิบัติทุกขั้นตอนของแต่ละระบบ

5. ความเป็นมาตรฐาน (Standardization) โดยมีระบบการเข้าสู่การรับรองมาตรฐาน แต่ละระบบมีมาตรฐานการรับรอง และมีมาตรฐานการถอดถอน หากไม่สามารถรักษามาตรฐาน ไว้ได้ มิใช่ลักษณะให้การรับรองตลอดชีพ ต้องมีการตรวจสอบและประเมินเป็นระยะ ๆ

นอกจาก 5 หลักการสำคัญข้างต้นแล้ว ยังพิจารณาถึงแนวโน้มของการบริการที่มี ประสิทธิภาพของทั่วโลก โดยยึดหลักผลผลิตและผลลัพธ์เป็นเกณฑ์ (Output and Outcome oriented) และใช้วิธีการทำให้มีประสิทธิภาพ ประหยัด สะดวกสบายกับประชาชนมากที่สุด ประการสำคัญที่สุดเป็นการร่วมสร้างสรรค์และบูรณาการจากกลุ่มนักวิชาการคนไทยควบคู่ การเริ่มต้นค้นคว้าวิธีพัฒนาคุณภาพจากข้าราชการผู้ปฏิบัติในพื้นที่จริง

คุณลักษณะของระบบมาตรฐานสากลภาครัฐ (P.S.O) กับระบบ ISO สามารถสรุป เป็นตารางได้ ดังนี้

ตาราง 9 เปรียบเทียบคุณลักษณะของระบบ ISO กับ ระบบมาตรฐานสากลของภาครัฐ (PSO)

ระบบมาตรฐาน I.S.O.	ระบบมาตรฐาน P.S.O.
1. มาตรฐานต่างชาติ	1. เกิดจากการบูรณาการของ “คนไทย” เป็นภูมิปัญญาไทย
2. เข้าสู่มาตรฐานได้เฉพาะหน่วยที่มีเงิน	2. ทุกหน่วยในภาครัฐได้รับสิทธิการเข้าสู่การรับรองมาตรฐานเท่าเทียมกัน (จนหรือรวย มีสิทธิเท่าเทียมกัน)
3. เสียเงิน (ที่มีลักษณะมาตรฐานราคาแตกต่างกันตามบริษัท) และต้นทุนมาจากเงินภาษีอากรของประชาชน	3. ฟรี ประหยัด
4. สูญเสียข้อมูลโดยไม่เจตนา หรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์เป็นช่องทางสูญเสียความมั่นคง เป็นการเปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้ามาครอบงำข้อมูลที่สำคัญต่อการสร้างและพัฒนาพลังอำนาจของชาติ อาจเป็นอาณานิคมทางเศรษฐกิจและอาณานิคมทางปัญญา	4. ควบคุมดูแลข้อมูลด้านความมั่นคงได้ ข้อมูลไม่รั่วไหลสู่ต่างชาติ
5. มุ่งเน้นผลกำไรเข้าสู่องค์กร (บริษัท) ตนเอง	5. มุ่งเน้นความเสมอภาค ความเป็นธรรม ความทั่วถึง และมีประสิทธิภาพ
6. ยกระดับคุณภาพชีวิต เงิน ผลกำไรผู้ประกอบการเจ้าของบริษัท องค์กร	6. ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งจะนำไปสู่ความเจริญก้าวหน้าของชาติ
7. พัฒนาแบบจุลภาค (Micro) แบบแยกส่วน (Compartmentalization)	7. พัฒนาแบบมหภาค (Macro) เป็นองค์รวม (Holistic)

จากการเปรียบเทียบคุณลักษณะ ของระบบ I.S.O กับ ระบบมาตรฐานสากลของภาครัฐ (P.S.O) จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างของคุณลักษณะที่สำคัญอยู่ 2 ประเด็นหลัก คือ ความแตกต่างกันในด้านบริบททางสังคม และความแตกต่างกันในด้านจุดมุ่งหมายขององค์กร โดยสามารถแยกประเด็นอธิบายได้ดังนี้ คือ ความแตกต่างกันในด้านบริบททางสังคม เนื่องจาก

ระบบมาตรฐาน I.S.O เป็นระบบมาตรฐานจากต่างชาติ แต่ P.S.O เกิดจาก การบูรณาการ มาตรฐานภายในประเทศ ซึ่งจะทำให้ P.S.O มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบท ในสังคมไทยทั้งในด้าน โครงสร้างและองค์ประกอบ รวมถึงกรอบแนวทางการดำเนินงานของ หน่วยงานที่จะนำระบบดังกล่าวไปปฏิบัติ ซึ่งสามารถทำให้การดำเนินงานของภาครัฐประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น และคุณลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่ง ที่แตกต่างกันคือ จุดมุ่งหมาย ขององค์กร กล่าวคือ I.S.O จะมุ่งเน้นผลกำไรเข้าสู่องค์กร การยกระดับคุณภาพชีวิต ของผู้ประกอบการหรือเจ้าของบริษัทหรือเจ้าขององค์กรแต่จุดมุ่งหมายของ P.S.O จะมุ่งเน้น ที่ความเสมอภาค ความเป็น และการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนเป็นสำคัญ

จากความแตกต่างทางด้านคุณลักษณะที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าระบบ มาตรฐาน P.S.O ได้ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อให้มีความสอดคล้องและรองรับการดำเนินงานของภาครัฐ ในระบบราชการไทย

นอกจากนี้แล้ว P.S.O และ I.S.O ยังมีความแตกต่างกันในด้านเป้าหมายวิธีการบรรลุ เป้าหมาย ความแตกต่างในด้านเป้าหมายนั้น P.S.O เป็นมาตรฐานที่จะมีจุดเน้นหลายด้าน ซึ่งเป็นผลลัพธ์เชิงสัมฤทธิ์ที่บั้นปลาย (Ultimate Outcomes) โดยเฉพาะ โดยมีมิติต่างๆ 10 มิติ ได้แก่

1. ความเสมอภาคในการบริการและการปฏิบัติจากภาครัฐ
2. ความเป็นธรรมในการบริการ และการปฏิบัติจากภาครัฐ
3. ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน
4. ความค้ำประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
5. ความทั่วถึงในการให้บริการ
6. ความพึงพอใจของประชาชน
7. ประสิทธิภาพที่สูงขึ้นของหน่วยราชการ
8. ความประหยัดทั้งของภาครัฐและประชาชนผู้รับบริการ
9. คุณภาพและความถูกต้องของการบริการ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง และ
10. การรักษาผลประโยชน์สาธารณะ ความผาสุก และคุณภาพชีวิตของประชาชน

โดยรวม ในฐานะเป็นผลรวมของการพัฒนาประเทศ

ส่วน ISO จะมีลักษณะมุ่งเน้นคุณภาพในการบริการเฉพาะบางส่วนของหน่วยที่มี ลักษณะเป็นภายย่อย และ ISO จะต้องถูกรับรองมาตรฐานโดยสถาบันการรับรองมาตรฐานจาก ต่างประเทศ (International Organization for Standardization) ซึ่งจะต้องเสียค่าใช้จ่าย



ในการตรวจรับในแต่ละครั้ง ซึ่งเป็นการไม่ประหยัดโดยเฉพาะในหน่วยงานภาครัฐ เนื่องจาก ต้นทุนมาจากภาษีอากรของประชาชน ส่วนความแตกต่างในด้านการบรรลุเป้าหมายนั้น วิธีการที่จะบรรลุเป้าหมายตามข้อ 2 ของ P.S.O เป็นการออกแบบระบบที่สำคัญ 10 ระบบ คือ

1. ระบบข้อมูล
2. ระบบการสื่อสาร
3. ระบบการตัดสินใจ
4. ระบบพัฒนาบุคลากร
5. ระบบการตรวจสอบถ่วงดุล
6. ระบบการมีส่วนร่วม
7. ระบบการบริการภาคเอกชนและประชาชน
8. ระบบการประเมินผล
9. ระบบการคาดคะเนและแก้ไขวิกฤต
10. ระบบวัฒนธรรมจรรยาวิชาชีพ

ซึ่งได้มีการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดเป็นนโยบายภาครัฐ และให้มีการนำไปสู่การปฏิบัติของภาครัฐทั้งระบบ โดยมีวัตถุประสงค์ให้ทุกหน่วยงานราชการของภาครัฐพัฒนามาตรฐานทางผลลัพธ์ และมีเป้าหมายเป็นผลลัพธ์เชิงสัมฤทธิ์ที่แน่นอน (วรเดช จันทรศร และไพโรจน์ ภัทรนรากุล, 2541, หน้า 115 - 134) ดังแสดงในภาพ 5 ต่อไปนี้



**ภาพ 5 ระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทย ด้านการจัดการ
และสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ**

นอกจากนั้น ในการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ มีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ประการ ดังนี้ คือ

1. หลักการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน เป็นหลักการพื้นฐาน สำหรับการบริการประชาชนที่กำหนดขึ้น เพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานของรัฐนำไปปรับใช้ในการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน เพื่อประชาชนจะได้รับความพึงพอใจในการบริการ ซึ่งคณะกรรมการว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ (ปปร.) เป็นผู้กำหนดหลักการสำคัญไว้ 8 ข้อดังต่อไปนี้ (คณะกรรมการว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ (ปปร.) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.), 2542) คือ

1.1. มาตรฐานของบริการ หมายถึง การกำหนดมาตรฐานของบริการที่ละเอียดและชัดเจน สามารถติดตามตรวจสอบและประเมินได้อย่างเป็นรูปธรรม และมาตรฐานที่กำหนดขึ้นจะต้องสอดคล้องกับความต้องการและความคาดหวังของประชาชน ตลอดจนต้องประกาศให้

ประชาชนทราบว่าสามารถดำเนินการได้ตามมาตรฐานที่กำหนดเพียงใด ตัวอย่างเช่น การแจ้งให้สายตรวจไปยังที่เกิดเหตุหรือสถานที่ที่ต้องการความช่วยเหลือ ภายในเวลา 15 นาที การแจ้งผลการพิจารณาขอกำลังเพื่อรักษาความสงบภายใน 2 วัน รับโทรศัพท์ภายใน 4 ครั้ง โดยผู้รับจะแจ้งชื่อให้ทราบในทุกครั้ง จะติดตามเรื่องให้เป็นประจำและสรุปเรื่องให้ทราบเมื่อเรื่องยุติลง จะติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานและแจ้งให้ทราบเป็นระยะ ๆ จะให้รอคอยเพื่อพบเจ้าหน้าที่ไม่เกิน 20 นาที ในกรณีที่ไม่ได้นัดหมายล่วงหน้า เป็นต้น

1.2. การกำหนดข้อมูลข่าวสารและการเปิดเผย หมายถึง การให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องครบถ้วนและชัดเจน กับประชาชนผู้รับบริการ ขั้นตอนดำเนินงานค่าใช้จ่ายตลอดจนระบุตัวเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการให้บริการในเรื่องต่าง ๆ อย่างชัดเจน ตัวอย่างเช่น จะจัดให้มีแผ่นพับและแบบต่าง ๆ ในภาษาที่เข้าใจง่ายและขอรับได้ตลอดเวลา การประกาศผลการดำเนินการให้บริการ ณ สถานที่ทำการทุกแห่ง การให้เจ้าหน้าที่ทุกคนติดป้ายชื่อในขณะที่ให้บริการ และติดหน่วยงานต่าง ๆ ประกาศขั้นตอน ระยะเวลาดำเนินการ และผู้รับผิดชอบ รวมทั้งค่าใช้จ่ายหรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ให้ประชาชนทราบ ณ สถานที่ทำการทุกแห่ง เป็นต้น

1.3. ความเท่าเทียมและความเป็นธรรม หมายถึง การกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการปฏิบัติและการให้บริการประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน และให้บริการด้วยความซื่อสัตย์และเที่ยงธรรม ตัวอย่างเช่น รวมการบริการต่าง ๆ ไว้จุดเดียวเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนที่มาติดต่อรับบริการ จัดการนอกสถานที่ หรือจัดหน่วยเคลื่อนที่เพื่อบริการประชาชนให้บริการในช่วงพักกลางวัน หรือนอกเวลาทำการปกติ มีการสำรวจความต้องการ และรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับบริการต่าง ๆ ของหน่วยงาน เพื่อปรับปรุงให้เหมาะสมตรงกับความต้องการของประชาชน จัดให้มีผู้รับฟังความคิดเห็น และจัดประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นและความต้องการของประชาชน จัดให้มีผู้รับฟังความคิดเห็น และจัดประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนเป็นประจำ ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการหรือแก้ปัญหาต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ เป็นต้น

1.4. ทางเลือกในการปรึกษาหารือ หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเลือกในบริการได้หลายวิธีการ หรือ/และ หลายสถานที่ และเปิดโอกาสแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะเกี่ยวกับการบริการของหน่วยงานหรือจัดให้มีการปรึกษาหารือกับประชาชน ในรูปแบบต่างๆเป็นประจำ แล้วนำความคิดเห็นและข้อเสนอแนะมาแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติและบริการให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น ให้บริการอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมกับผู้บริการทุกคน ให้บริการตามลำดับก่อนหลัง และตามเร่งด่วนของเหตุการณ์โดยไม่ได้เรียกร้องผลประโยชน์

ตอบแทนใด ๆ ให้บริการด้วยความเสมอภาคและเป็นธรรมกับประชาชนทุกคน ผู้รับบริการทุกคนอยู่ในสภาพแวดล้อมอย่างเดียวกัน จะได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกันอย่างสม่ำเสมอ เป็นต้น

1.5. ความสุภาพและความช่วยเหลือเกื้อกูล หมายถึง เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการจะต้องเอาใจใส่ให้การต้อนรับ อำนวยความสะดวกและบริการประชาชน ผู้รับบริการตัวอย่างเช่น ประชาชนจะได้รับบริการด้วยความสุภาพ และได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการเป็นอย่างดี การให้การต้อนรับแนะนำ และให้บริการด้วยความสุภาพและมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี มีการให้บริการเจ้าหน้าที่ผ่านการอบรมอย่างดี ให้ความช่วยเหลือประชาชนและช่วยแก้ปัญหาเฉพาะหน้าอย่างดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ บริการด้วยความรวดเร็วและประทับใจเสมอ เป็นต้น

1.6. ความเข้าใจในการแก้ไขข้อผิดพลาด หมายถึง เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการจะต้องอธิบายให้ความเข้าใจประชาชนผู้รับบริการ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการผิดพลาดจะต้องขอโทษผู้รับบริการและแก้ไขข้อผิดพลาดให้ถูกต้องหรือเป็นที่พอใจของผู้รับบริการโดยด่วน อำนวยความสะดวกให้ประชาชนที่ไม่ได้รับบริการตามมาตรฐาน สามารถร้องทุกข์หรือร้องเรียนได้โดยง่าย ตัวอย่างเช่น กรณีที่ไม่สามารถให้บริการได้ตามคำขอ หรือไม่สามารถให้บริการให้แล้วเสร็จตามระยะที่กำหนด จะชี้แจงเหตุผลให้ทราบโดยชัดเจน กรณีที่มีข้อผิดพลาดจะขอโทษและแก้ไขให้ถูกต้องโดยเร็ว และไม่ต้องยื่นคำขอใหม่ เป็นต้น

1.7. ประสิทธิภาพและความคุ้มค่า หมายถึง การให้บริการประชาชนของหน่วยงานของภาครัฐจะต้องดำเนินการอย่างรวดเร็วและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้ประหยัดและคุ้มค่าที่สุด พร้อมทั้งจะให้มีการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานโดยผู้ตรวจสอบอิสระ ตัวอย่างเช่น ให้บริการแบบเบ็ดเสร็จเพื่ออำนวยความสะดวกกับประชาชน บริการอย่างมีประสิทธิภาพ และใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีการนำระบบคอมพิวเตอร์มาใช้บริการประชาชน เป็นต้น

1.8. สถานที่และสภาพแวดล้อม หมายถึง หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดเตรียมสถานที่ให้บริการ วัสดุอุปกรณ์ และจัดสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ให้พร้อมที่จะอำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชนที่มา ติดต่อรับบริการให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ภายใต้สภาพความเป็นจริงและความเป็นไปได้ของหน่วยงาน ตัวอย่างเช่น จัดสถานที่จอดรถให้เพียงพอสำหรับผู้มาติดต่อพยายามหาสถานที่ทำงานใหม่ที่มีบริเวณกว้างขวางขึ้นเพื่อรองรับผู้รับบริการที่เพิ่มขึ้นตลอดเวลา เนื่องจากมีปัญหาเกี่ยวกับสถานที่จอดรถจึงเปิดโอกาสให้สามารถใช้บริการทางไปรษณีย์ได้ จัดให้มีที่พัก ห้องน้ำ ที่เพียงพอเพื่ออำนวยความสะดวกกับประชาชน ปรับปรุงสภาพแวดล้อมหรือภูมิทัศน์ให้เป็นระเบียบเรียบร้อยอยู่เสมอ และมีการรักษาความสะอาดทั้งภายในและภายนอกสถานที่ทำการตลอดเวลา เป็นต้น

2. แนวทางการจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานภาครัฐ มีแนวทางการดำเนินกรจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ ดังนี้ คือ

2.1 กำหนดรูปแบบมาตรฐานการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน โดยพิจารณาว่างานที่จะนำมากำหนดมาตรฐานการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนในเรื่องนั้นมีลักษณะอย่างไร กล่าวคือ

2.1.1 ถ้าเป็นงานที่มีหน่วยงานที่ดำเนินการ หรือปฏิบัติในเรื่องนั้น ๆ อยู่เพียงหน่วยงานเดียว หรือแห่งเดียว กรณีเช่นนี้ให้ใช้รูปแบบที่ใช้เฉพาะหน่วยงาน

2.1.2 ถ้าเป็นหน่วยงานที่มีหน่วยงานที่ดำเนินการหรือปฏิบัติในเรื่องนั้น ๆ อยู่หลายหน่วยงาน หรือหลายแห่งที่อยู่ตรงพื้นที่ ในระยะเริ่มแรกอาจใช้รูปแบบที่ใช้กับหลายหน่วยงาน หรือจะให้แต่ละหน่วยงานจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติราชการ เพื่อประชาชนในรูปแบบที่ใช้เฉพาะหน่วยงานของตนเองในทันทีก็ได้ โดยพิจารณาถึงสภาพความเป็นจริง และความเป็นไปได้ของหน่วยงานนั้น ๆ

2.2 การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน หน่วยงานรัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยการปรึกษาหารือรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่รับบริการในเรื่องนั้น ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการบริการประชาชนที่กำหนด ทั้งนี้อาจเลือกดำเนินการตามความเหมาะสม ดังนี้

2.2.1 การให้ประชาชนเข้ามาส่วนร่วมในการให้ความเห็นแต่แรก ใช้สำหรับกรณีที่เห็นว่างานดังกล่าวมีกลุ่มเป้าหมายที่รับบริการชัดเจน สามารถมาร่วมพิจารณาให้ความเห็นได้

2.2.2 การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความเห็นภายหลัง เป็นกรณีที่เห็นว่างานดังกล่าวหาตัวแทนกลุ่มเป้าหมายที่รับบริการได้ยาก หรือหากใช้วิธีการตามข้อ 2.2 อาจต้องใช้เวลามาก ก็อาจกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนไปก่อนแล้วรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในภายหลัง

2.3 หน่วยงานของรับผู้มีหน้าที่ปฏิบัติควรเป็นเจ้าของเรื่องในการยกร่างมาตรฐานการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน เพราะเป็นผู้ที่เข้าใจลักษณะงาน สภาพ และปัญหาเป็นอย่างดี เว้นแต่เป็นการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนในรูปแบบที่ใช้กับหลายหน่วยงาน อาจกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบในการยกร่างโดยเฉพาะ แต่ต้องมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของแต่ละหน่วยงานด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากมาตรฐานการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนดังกล่าวนี้ จะต้องใช้กับหลายหน่วยงานที่มีสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน

2.4 การนำเสนอผู้มีอำนาจพิจารณา เมื่อหน่วยงานเจ้าของเรื่องหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายได้ยกร่างมาตรฐานการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนเสร็จแล้วให้เสนอผู้มีอำนาจพิจารณา

2.5 การจัดพิมพ์เผยแพร่ โดยให้หน่วยงานของรัฐจัดพิมพ์เผยแพร่ไปให้ประชาชนรับทราบในรูปแบบสิ่งพิมพ์ในจำนวนที่เพียงพอที่จะแจกจ่ายให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง

2.6 การประกาศใช้

2.6.1 กรณีที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย และได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ (ปปร.) แล้ว ให้ประกาศใช้อย่างเป็นทางการต่อไปได้

2.6.2 กรณีที่ยังไม่ได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ให้ประกาศใช้อย่างไม่เป็นทางการไปก่อน เมื่อได้รวบรวมความคิดเห็นของประชาชน พร้อมกับนำมาพิจารณาหาข้อยุติ และเมื่อได้ปรับปรุงแก้ไขแล้วให้นำเสนอคณะกรรมการ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วให้ประกาศใช้อย่างเป็นทางการต่อไป (เนติพงศ์ ธาตุท่าเล, 2546, หน้า 39-42)

ดังนั้นจากคุณลักษณะของระบบมาตรฐานสากลของภาครัฐ (P.S.O) และการออกแบบระบบการตรวจสอบคุณภาพการดำเนินงานของภาครัฐที่สำคัญ 10 ระบบดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น สามารถนำมาประยุกต์ใช้เป็นกรอบในการศึกษารูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี โดยระบบคุณภาพเนื่องจาก ระบบมาตรฐานสากลของภาครัฐ (P.S.O) ได้ถูกออกแบบระบบการควบคุมการดำเนินงานของภาครัฐไว้อย่างครอบคลุมไม่ว่าจะเป็นระบบข้อมูล ระบบการสื่อสาร ระบบการจัดสินใจ ระบบพัฒนาบุคลากร ระบบการตรวจสอบถ่วงดุล ระบบการมีส่วนร่วม ระบบการบริการภาคเอกชน และภาคประชาชน ระบบการประเมินผล ระบบการคาดคะเนและแก้ไขวิกฤต และระบบวัฒนธรรมจรรยาวิชาชีพ นอกจากนี้ ยังได้กำหนดหลักปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนและแนวทางการจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน เพื่อให้ระบบการตรวจสอบคุณภาพองค์กรมีองค์ประกอบที่มีความครอบคลุมและชัดเจนมากยิ่งขึ้น และนำไปสู่การลงมือปฏิบัติโดยอาศัยหน่วยงานของภาครัฐเพื่อให้เกิดความเป็นรูปธรรม และสามารถพัฒนาคุณภาพองค์กรและบริการให้สามารถตอบสนองต่อความพึงพอใจและความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

จากการศึกษาแนวคิดเรื่องการพัฒนาคุณภาพองค์กรดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้วิจัยจะนำแนวคิดดังกล่าวไปสู่การออกแบบรูปแบบกลไกการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี โดยมีหลักการสำคัญคือ การนำแนวคิดการพัฒนาคุณภาพองค์กรมาบูรณาการเป็นแบบแผนการควบคุมการ

ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการบริหารจัดการท้องถิ่น ภายใต้มาตรฐานระบบมาตรฐานสากลของภาครัฐ (P.S.O)

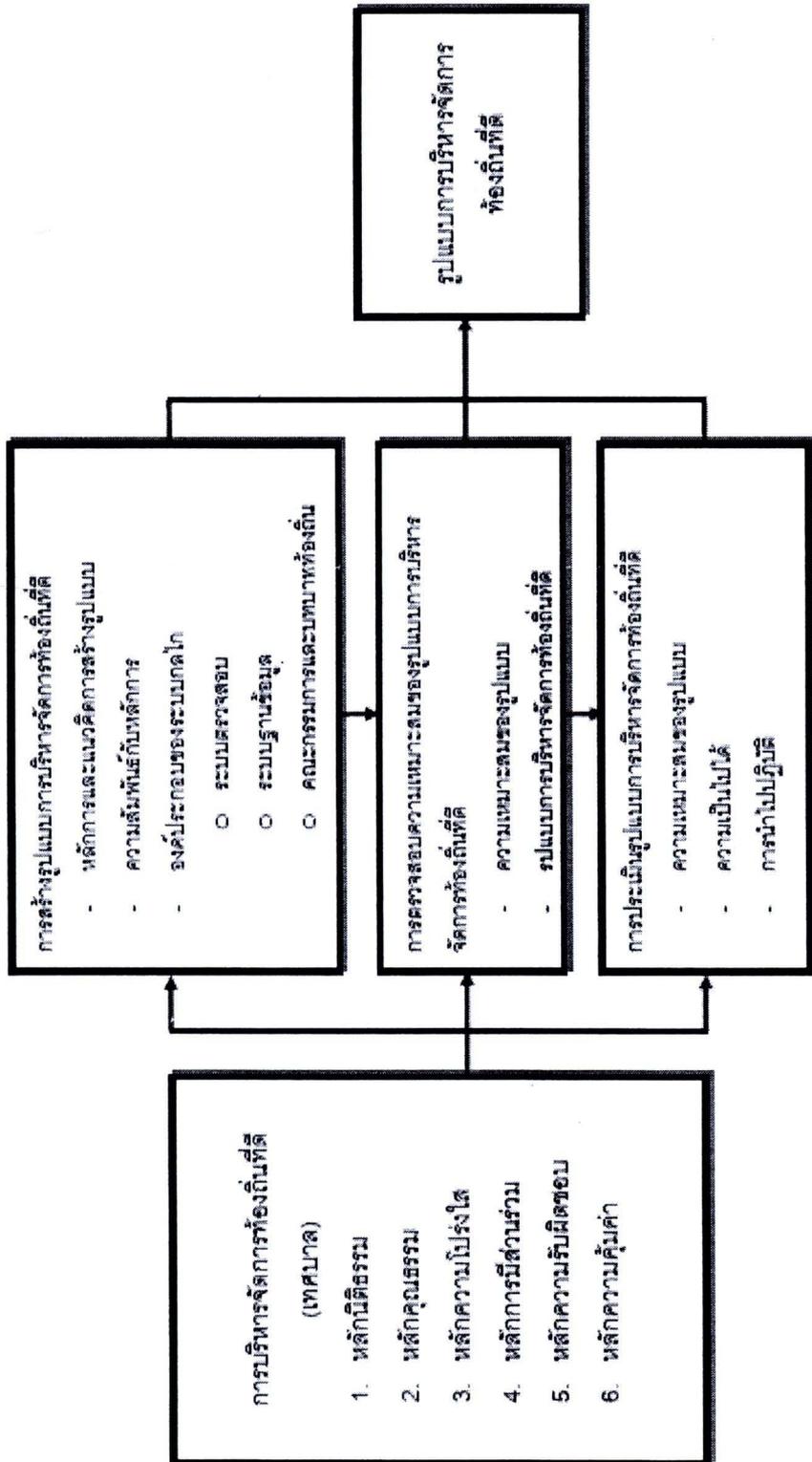
จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยสามารถสรุปแนวคิดที่เป็นหลักสำคัญที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย 1) แนวคิดการกระจายอำนาจ 2) แนวคิดการปกครองท้องถิ่น และ 3) แนวคิดการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี โดยแนวคิดดังกล่าวจะใช้เพื่อนำไปสู่การศึกษา “การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีในประเทศไทย” ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย กล่าวคือ

1. เพื่อสร้างรูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีในประเทศไทย
2. เพื่อตรวจสอบความเหมาะสมของรูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีในประเทศไทย ตามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ
3. เพื่อประเมินรูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีในประเทศไทย โดยแนวคิดที่ถือเป็นแนวคิดสำคัญในการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย

ดังนั้นจากการศึกษาแนวคิดที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย ผู้วิจัยสามารถนำมาซึ่งการสร้างกรอบแนวคิดของการวิจัยที่มีรายละเอียดดังนี้

กรอบแนวคิดในการศึกษา

ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษา ดังต่อไปนี้



ภาพ 6 กรอบแนวคิดในการศึกษา