

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะกล่าวถึงทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย ซึ่งเป็นของนักวิชาการ นักบริหารและนักปกครองหลายท่าน ผู้วิจัยได้นำแนวคิด ทฤษฎี และเอกสารเหล่านี้ไปประยุกต์ใช้ในการศึกษาวิจัย และเพื่อให้ความชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้วิจัยจึงได้ทำการประมวลแนวคิด ทฤษฎี และเอกสารวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะ
3. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการสาธารณะของท้องถิ่น
4. วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ

การให้บริการสาธารณะ ถือเป็นภารกิจสังคมของรัฐที่ต้องจัดให้มี และให้บริการอย่างทั่วถึง ข้าราชการจึงเป็นกลไกที่สำคัญที่จะนำบริการสาธารณะไปสู่ประชาชน ข้าราชการจึงเป็นตัวจักรที่สำคัญ ถ้าเปรียบระบบบริหารราชการกับการค้าแล้ว รัฐบาลจะเปรียบเสมือนผู้ขายบริการ ซึ่งผู้ที่มาขอรับบริการก็คือประชาชนนั่นเอง

**ประยูร กาญจนกุล (2538, 108)** กล่าวว่า บริการสาธารณะหมายถึงกิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครอง ที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน

**ศุภชัย ยาวะประภาส (2539, 12)** การพิจารณานิยามและความหมายของคำว่า

“บริการสาธารณะ” จะต้องพิจารณาจากองค์ประกอบ 2 ประการ คือ

1. บริการสาธารณะ เป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการ หรือความควบคุมของฝ่ายปกครอง
- ลักษณะที่สำคัญที่สุดของบริการสาธารณะ คือ ต้องเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ซึ่งก็คือเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการของรัฐแต่เนื่องจากปัจจุบันภารกิจของรัฐมีมากขึ้น กิจกรรมบางอย่างต้องใช้เทคโนโลยีในการจัดทำสูง ใช้เงินลงทุนสูง และรัฐไม่มีความพร้อม จึงต้องมอบให้บุคคลอื่น ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ

ซึ่งเมื่อรัฐมอบหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้บุคคลอื่นดำเนินการจัดทำแล้ว บทบาทของรัฐในฐานะผู้จัดทำหรือผู้อำนวยการก็จะเปลี่ยนไปเป็นผู้ควบคุม โดยรัฐจะเป็นผู้ควบคุมมาตรฐานของบริการสาธารณะ ควบคุมความปลอดภัยรวมทั้งควบคุมค่าบริการ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ตอบแทนมากที่สุดและเดือดร้อนน้อยที่สุด

2. บริการสาธารณะ จะต้องมีวัตถุประสงค์ เพื่อสาธารณะประโยชน์ โดยความต้องการส่วนรวมของประชาชนอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ความต้องการที่จะมีชีวิตอย่างสุขสบาย และความต้องการที่จะอยู่อย่างปลอดภัย ดังนั้น บริการสาธารณะที่รัฐจัดทำจึงต้องมีลักษณะที่สนองความต้องการของประชาชนทั้งสองประการดังกล่าว กิจกรรมใดที่รัฐเห็นว่ามีความจำเป็นต่อการอยู่อย่างปลอดภัยหรือการอยู่อย่างสุขสบายของประชาชน รัฐก็ต้องเข้าไปจัดทำกิจกรรมนั้น และนอกจากนี้ ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มใดได้รัฐจะต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะเป็นกิจการที่รัฐเป็นผู้มอบให้ประชาชน เพื่อความอยู่ดีกินดีอยู่ดี โดยรัฐได้เล็งเห็นถึงความสำคัญที่จะต้องสนองความต้องการของประชาชนให้มากที่สุดโดยมิได้คำนึงถึงผลกำไร ซึ่งรัฐพึงส่งเสริมจัดให้มีบริการมากประเภทที่สุด เท่าที่จะทำได้ หากว่าบริการสาธารณะที่รัฐไม่สามารถจัดทำได้มีประสิทธิภาพก็อาจมอบให้เอกชนรับไปดำเนินการ ซึ่งต้องอยู่ในความควบคุมหรือการอำนวยความสะดวก หรือรัฐมีส่วนร่วมหุ้นลงทุน ดำเนินกิจการได้ ทั้งนี้หากว่าเอกชนที่รับไปดำเนินการบริการสาธารณะจะต้องทำในลักษณะทั่วไป ไม่หวังผลกำไรมากนัก ซึ่งรัฐมีสิทธิที่จะเพิกถอนบริการคืนมาเป็นของรัฐเมื่อใดก็ได้ เมื่อพิจารณาเห็นว่าเอกชนดำเนินงานไม่บรรลุเป้าหมายเท่าที่ควร ดังนั้น การที่จะวัดประสิทธิภาพของบริการสาธารณะด้วยการวัดผลกำไรจึงไม่อาจทำได้ แต่การวัดบริการสาธารณะดังกล่าว อาจทำได้โดยการดูได้จากความพึงพอใจของสังคมตัวเลขที่แสดงดัชนีคุณภาพชีวิตและอื่น ๆ ที่มองไม่เห็น เช่นระดับการศึกษาของประชาชนเป็นต้น หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งได้ว่า ถ้าไรในการให้บริการสาธารณะของรัฐ ก็คือผลการปฏิบัติงานที่ยังความพึงพอใจ และประโยชน์สุขแก่ประชาชนนั่นเอง

ในประเทศไทย การให้บริการการให้บริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง อาจเรียกได้ว่าระบบราชการ ที่รัฐบาลพึงมอบบริการสาธารณะให้กับประชาชนในรูปราชการ ที่มีขั้นตอนระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติงานอย่างซับซ้อน โดยเล็งในด้านความมั่นคง ความมีเสถียรภาพและความสงบเรียบร้อยของประชาชนเป็นหลัก ดังจะเห็นได้จากการประกาศให้พระราชบัญญัติของผู้ที่จะเป็นข้าราชการพลเรือน วินัยของข้าราชการพลเรือน และการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ทางราชการได้วางไว้ เพื่อให้ข้าราชการได้ประพฤติปฏิบัติ ในการให้บริการสาธารณะตามขั้นตอน ไม่เอารัดเอา

เปรียบประชาชนผู้ต้องอาศัยบริการสาธารณะในประเภทนั้น ๆ ในรูปของการแสวงหาผลประโยชน์ หรือทำผลกำไรที่รัฐพึงวางกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานเอาไว้อย่างเด็ดขาดและเฉียบพลัน การแบ่งแยกบริการสาธารณะ

**ศุภชัย ยาวะประภาส (2539: 35)** ในการแบ่งแยกประเภทบริการสาธารณะโดยทั่วไปจะใช้เกณฑ์การจัดประเภทบริการแบ่งแยกตามอาณาเขต สำหรับประเทศไทยได้แบ่งแยกออกเป็น จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และแบ่งเขตการปกครองท้องถิ่นออกเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งหากพิจารณาโดยถือว่าเขตการปกครองเป็นบริการสาธารณะตามอาณาเขต อาจแบ่งบริการสาธารณะออกเป็น 3 ส่วน คือ

ราชการบริหารส่วนกลาง เป็นบริการสาธารณะชนิดต่างๆ ที่ฝ่ายปกครองจัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนทั่วทั้งอาณาเขตประเทศไทย เช่นการรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันประเทศ การคลัง การคมนาคม เป็นต้น องค์การที่ให้บริการสาธารณะเหล่านี้ มักตั้งอยู่ในนครหลวง หรือเมืองศูนย์กลางต่างๆ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม อันมีอำนาจหน้าที่ที่จะจัดบริการสาธารณะ ในหน้าที่ของตนและตลอดทั้งประเทศ

ราชการส่วนภูมิภาค เป็นการบริการสาธารณะที่กระทรวง ทบวง กรม ได้แบ่งแยกออกไปจัดทำตามเขตปกครองต่างๆ ทั่วประเทศ เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ในเขตการปกครองนั้นๆ โดยมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งสังกัด กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ออกไปประจำตามเขตการปกครองต่างๆ เพื่อบริหารราชการภายใต้การบังคับบัญชา ของราชการส่วนกลาง ซึ่งในประเทศไทยแบ่งเป็นจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นบริการสาธารณะที่ส่วนกลางมอบหมายให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำเองเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน เฉพาะในเขตท้องถิ่นนั้น โดยมีเจ้าหน้าที่ซึ่งราษฎรในเขตนั้น ได้เลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือแต่บางส่วน เพื่อบริหารราชการในท้องถิ่นนั้นโดยตรง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่าราชการบริหารส่วนท้องถิ่นหรือการปกครองท้องถิ่นนั้น มีความสำคัญอยู่มาก ซึ่งอาจสรุปสาระสำคัญได้คือ

ประการแรก การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หากสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็ย่อมแบ่งเบาภาระหน้าที่ของส่วนกลางได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาของท้องถิ่นอย่างแท้จริง และรวมถึงส่วนกลางจะได้ไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับงานที่ยากลำบาก และมีรายละเอียดมากเกินไป การระบายนงานที่คับคั่งของส่วนกลางออกไปให้องค์การปกครองส่วน

ท้องถิ่นทำนั้น ย่อมจะช่วยให้การบริหารงานท้องถิ่นทุกระดับเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และเป็นผลดียิ่งขึ้น และรวมทั้งจะทำให้การพัฒนาประเทศ บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ก็มากขึ้น

ประการที่สอง ในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือหลักให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทจัดทำกิจกรรมกันเองนั้น ย่อมดีกว่าที่รัฐจะจัดเสียเองทั้งหมด ทั้งนี้ก็เพราะว่าประชาชนในท้องถิ่นย่อมรู้ความต้องการและปัญหาของตนเองดีกว่าส่วนกลาง นอกจากนั้นแล้วประชาชนก็ควรได้นำความคิดและวิธีการใหม่ ๆ ตลอดจนกำลังความพยายามและทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่น มาใช้เป็นประโยชน์ในการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ที่จัดทำขึ้น ได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งย่อมจะทำให้ประชาชนมีความชำนาญ เกิดความคิดริเริ่ม และมีลักษณะการเป็นผู้นำด้วย

จากลักษณะดังกล่าว เนื่องจากการให้บริการของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และมีเจตนาให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานต่าง ๆ จึงแตกต่างไปจากการบริหารงานราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค กล่าวคือ รูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นหลักกลางๆ นั้น อาจมีความคล้ายคลึงกับรูปแบบการปกครองประเทศ คือพยายามให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นองค์ประกอบที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะของการปกครองตนเอง โดยให้ประชาชนเลือกตัวแทนของตนเข้าไปกำหนดนโยบาย การบริหารงานในท้องถิ่น ส่วนฝ่ายบริหารจะเป็นผู้รับนโยบายของฝ่ายนิติบัญญัติ มาปฏิบัติให้เป็นผลสำเร็จ นอกจากนี้อาจเป็นรูปแบบอื่น ๆ เช่น การเลือกตั้งผู้บริหารส่วนท้องถิ่นโดยตรง โดยบริหารเป็นผู้กำหนดนโยบายให้ประชาชนเป็นผู้เลือกเข้ามาบริหารตามนโยบายนั้น ทั้งนี้โดยมีฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมดูแลฝ่ายบริหารแทนประชาชนได้อีกด้วย

จากการแบ่งบริการสาธารณะออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นนี้ ไม่ได้หมายความว่าราชการบริหารแต่ละส่วน ถูกแบ่งออกจากกันโดยเด็ดขาด โดยต่างฝ่ายต่างทำไปในสาขาของตน ในทางปฏิบัติแล้ว บริการสาธารณะในส่วนนี้ มีความสัมพันธ์และเกี่ยวโยงกันอย่างใกล้ชิด ในบางครั้งก็มีการหล่อมล้าเข้าไปในเขตท้องถิ่นของราชการบริหารส่วนอื่นด้วย ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้ว ราชการบริหารส่วนกลาง ได้แบ่งอำนาจหน้าที่ให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้ดำเนินการจัดทำซึ่งยังมีอำนาจการจัดทำบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค ได้อย่างเต็มที่และเป็นการกระจายอำนาจให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะที่ถึงมือประชาชนโดยตรง โดยประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นผู้เข้ามากำหนดนโยบายและบริหารงานด้วยตนเอง

นอกจากนี้ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ยังมีความสัมพันธ์กับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด โดยผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอในฐานะตัวแทนของรัฐบาล การมีอำนาจ

ควบคุมดูแลองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แทนราชการบริหารราชการส่วนกลาง ภายใต้ บทบัญญัติของกฎหมาย การที่ทั้ง 3 ส่วนมีความสัมพันธ์กันใกล้ชิดเช่นนี้ก็มิใช่เป้าหมายเพียงเพื่อให้มีการจัดทำบริการสาธารณะในเขตต่าง ๆ ของประเทศ ได้ประสานและดำเนินไปอย่างไม่ขัดแย้งต่อกัน องค์การซึ่งมีหน้าที่บริการสาธารณะ จึงต้องร่วมมือกันเพื่อแบ่งงานกันทำในการสนองความต้องการ ส่วนรวมของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกันยิ่งขึ้น

นอกจากการแบ่งแยกแบบสาธารณะ ตามอาณาเขตและยังแบ่งบริการสาธารณะแยกตามวิธีการจัดดำเนินการได้ด้วย ซึ่งแบ่งได้เป็นบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำเอง โดยตรงกับ บริการสาธารณะ ที่ฝ่ายปกครองมอบให้เอกชนจัดทำ ซึ่งอาจได้แก่การจ้างเหมา และการจ้างแรงงาน เช่นการสร้างถนน สะพาน หรืออาคารของราชการ โดยมีสัญลักษณ์ว่า จ้างตามกฎหมายและวิธีการ มอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะของการผูกขาด และการให้สัมปทาน โดยมีข้อแม้ว่าเอกชนจะต้องจ่ายเงินจำนวนหนึ่ง เป็นการตอบแทนสิทธิที่ได้รับการผูกขาดแทน ซึ่งวิธีการนี้ คงถือได้ว่า เป็นการสังฆทานบริการสาธารณะ คือ เป็นการที่ฝ่ายปกครองมอบหมายให้เอกชน จัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ด้วยทุนและความเสี่ยงภัยของตนเอง โดยที่ฝ่ายปกครองมิได้จ่ายเงินค่าจ้างในการจัดทำกิจการนั้น แต่ผู้รับสัมปทานแต่ให้ ประโยชน์แก่ผู้รับสัมปทาน เป็นการตอบแทน ด้วยการที่จะให้สิทธิที่จะเรียกเก็บค่าบริการหรือ ค่าตอบแทนจากผู้ได้รับผลประโยชน์ ในกิจการที่ทำนั้น เช่น ผู้รับสัมปทานการผลิตไฟฟ้าจำหน่าย ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ย่อมได้รับสิทธิที่จะเรียกเก็บค่ากระแสไฟฟ้าจากผู้ใช้เป็นต้น

**นักทฤษฎี บรมานันท์ (2543, 28)** กล่าวว่าบริการสาธารณะนั้น จะต้องประกอบด้วย เงื่อนไข 2 ประการคือ

1. กิจกรรมที่ถือว่าเป็นบริการสาธารณะ ต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลได้แก่ กิจกรรมที่รัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการเอง และยังหมายความรวมถึงกรณีที่รัฐมอบกิจกรรมของรัฐบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย
2. เป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ และตอบสนองความต้องการของประชาชน

ผู้วิจัยเห็นว่าแนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะเป็นแนวคิดหลักที่จำเป็นต้องใช้ในการศึกษาในหัวข้อ “แนวทางการปรับปรุงการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล เวียงใต้ อำเภอป่าฝาง จังหวัดแม่ฮ่องสอน” เพราะการที่จะศึกษาแนวทางการปรับปรุงการให้บริการ สาธารณะ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับ “บริการสาธารณะ” ว่ามีกี่แบบ กี่ประเภท

หน่วยงานใดที่มีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ และวัตถุประสงค์หลักของการให้บริการสาธารณะคืออะไร หากไม่สามารถทำความเข้าใจเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะแล้ว การวิจัยในครั้งนี้ก็ไม่สามารถดำเนินการบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ได้ อีกประเด็นที่ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นสิ่งสำคัญ ไม่สามารถละเลยได้ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ก็คือ เพราะเหตุใดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นที่จะต้องดำเนินการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน และการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนิน สามารถแก้ไขปัญหา และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ในระดับใด มีปัญหาและอุปสรรคใดบ้างในการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักการอย่างหนึ่งของการจัดระเบียบการปกครองประเทศ โดยมีหลักการสำคัญคือ เป็นการโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลาง ไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเองโดยอิสระพอสมควร ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย การกระจายอำนาจทำให้เกิดการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น

การกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่น เป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่น ที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยบริหารราชการส่วนกลาง ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชา เพียงแต่ขึ้นอยู่กับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง เป็นผู้ดำเนินการอยู่ ให้ท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิใช่เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง (ยงยุทธ หงส์ลดารมภ์, 2541: 12-13)

นักวิชาการที่ให้ความสำคัญและจำกัดความ หรือความหมายในเรื่องของการกระจายอำนาจนั้น มีอยู่หลายท่าน อาทิเช่น

**Encyclopedia of Britanica** (1956: P.261) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า หมายถึงการปกครองในท้องถิ่น ที่มอบอำนาจการตัดสินใจให้แก่สภา ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น ปฏิบัติการในขอบเขตอำนาจของตนเอง และมีเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นเอง

**ชำนาญ ยุวบูรณ์** (2503 : 8-9) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ ตามแนวทฤษฎีดั้งเดิมแนวทฤษฎีสสมัยใหม่ กล่าวคือ แนวทฤษฎีดั้งเดิมได้ให้ความหมาย 2 ลักษณะคือ

(1) การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการ หรือบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง

(2) การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะ จัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินการ ให้สมแก่เทคนิคของงานนั้น

แนวทฤษฎีสสมัยใหม่เห็นว่า การที่จะพิจารณาว่าเป็นการรวมอำนาจ หรือกระจายอำนาจ ควรพิจารณาว่า อำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดอยู่แก่องค์กรปกครองเดียว หรือหลายองค์กรปกครอง ถ้ารวมอยู่ องค์กรปกครองเดียวเรียกว่าการรวมอำนาจ แต่ถ้าอำนาจนี้ตกอยู่แก่หลายองค์กร เรียกว่าองค์กรเหล่านั้นว่าองค์กรกระจายอำนาจ

**ประหยัด หงส์ทองคำ (2523 : 7-8) ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจว่า มีองค์ประกอบสำคัญ**

#### 4 ประการ คือ

1. มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้องมืองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์กรของรัฐบาลกลาง การมืองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง
2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งเพราะหากองค์กรนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเช่นนี้ก็มีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติการกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบาย หรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ แต่มีข้อสังเกตว่าอำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องไม่พอสมควรไม่มากจนเกินไป จนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย ของประเทศ กล่าวอีกในหนึ่ง องค์กรปกครองท้องถิ่นมิใช่สถาบันการเมือง ที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ควรมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ และให้มีองค์กรที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และบริหารกิจการอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น
3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหาร และผู้นำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจจะทำ ได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถ และความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ
4. มีงบประมาณเป็นของตนเอง องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย การให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บ และบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้ เป็นการมอบอำนาจการ

ตัดสินใจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ

**ลิขิต ชีรวะลิน** (2552: 3-4) ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจโดยกล่าวไว้ว่า การกระจายอำนาจปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมโดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ๆ

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วย โครงสร้างส่วนบนคือระดับชาติ และโครงสร้างส่วนฐานคือระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือรากแก้วเป็นฐานเสริมสำคัญ ยี่งของการพัฒนาระบบการเมือง การปกครองในระบบประชาธิปไตย

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคม และในด้านการพัฒนาในชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเอง ในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

**ธนสวรรค์ เจริญเมือง** (2544: 290-295) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า หมายถึง ระบบการบริหารประเทศ ที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจกรรมหลายๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลาง รวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจกรรมที่ท้องถิ่นต้องมีสิทธิจัดการดูแล มักได้แก่ระบบสาธารณสุข โภค การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลทรัพย์สินและการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ๆ ที่รัฐบาลกลางจะควบคุมไว้เด็ดขาด เช่น การทหารและการต่างประเทศ

ความเข้าใจพื้นฐาน 3 ประการของการกระจายอำนาจ คือ

1. การกระจายอำนาจเป็นรูปแบบการบริหารประเทศอย่างหนึ่ง และเป็นองค์ประกอบสำคัญของสังคมประชาธิปไตย
2. สาระสำคัญของรูปแบบการบริหารดังกล่าว อยู่ที่การเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นได้ใช้อำนาจในการจัดการดูแลท้องถิ่นของตนเอง
3. คำว่าการกระจายอำนาจ มิใช่คำขวัญทางการเมือง

**ประยูร กาญจนกุล** (2523: 42 - 45) ได้ให้ความหมายหลักการกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง การกระจายอำนาจในทางปกครองประเทศจากส่วนกลางบางอย่างโอนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นฝึกหัด จัดทำ ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นของตนเอง

ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น

1. มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยงานปกครองท้องถิ่น เหล่านี้มีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง เพียงแต่บุคคลดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น
2. มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้ง คณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลย ก็ไม่นับว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง
3. มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจปกครองนั้นต้องกำหนดให้หน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เอง ด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตน
4. มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้น หน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งแยกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ และทรัพย์สิน ตลอดจนเงินอุดหนุน (ถ้ามี) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่างๆ
5. มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง นอกจากจะมีงบประมาณแยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่ อันเป็นพนักงานของตนเองเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้สังกัดกระทรวง ทบวง ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั่นเอง

#### ข้อดีของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

การจัดระเบียบบริหารตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง มีจุดแข็งหรือข้อดีมีประโยชน์ที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

1. ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น บริการสาธารณะบางอย่างที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียเฉพาะท้องถิ่น ถ้าได้มอบให้ผู้บริหารงานท้องถิ่นซึ่งเลือกตั้งขึ้นจากรายกรในท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำก็ย่อมจะได้ผลตรงกับความต้องการของท้องถิ่นของตนเอง
2. เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางได้บ้าง ในปัจจุบันนี้ หน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางมีภารกิจอยู่มาก เกี่ยวกับการจัดทำกิจการ อันเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ หากได้ตัดภาระเกี่ยวกับกิจการเฉพาะท้องถิ่นที่ไม่อาจดำเนินการได้ทั่วถึงออกไปเสียบ้าง ก็จะทำให้เกิดผลดีสมกับความต้องการของรายกรในท้องถิ่นได้
3. ทำให้รายกรมีความสนใจรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองทำให้รายกรมีส่วนได้เสียในกิจกรรมท้องถิ่นโดยตรง และเกิดความจำเป็นที่ต้องปรึกษารือกันในการดำเนินงานทำให้รายกร

รู้จักรับผิดชอบคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น ทำให้การบริการแก่ประชาชนเป็นไปด้วยความ สะดวกรวดเร็ว เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น

ข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

1. อาจเป็นภัยต่อเอกภาพทางการเมืองและความมั่นคงของประเทศ และหากกระจาย อำนาจให้ท้องถิ่นมากเกินไป อาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครองและความมั่นคงปลอดภัย ของรัฐได้ ทั้งยังอาจให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่นต่างมุ่งที่จะรักษาประโยชน์ของตนเอง โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่จะเกิดแก่ท้องถิ่น นอกจากนี้อาจเกิดช่องว่างระหว่างท้องถิ่นที่มีเงิน บประมาณมาก กับท้องถิ่นที่มีเงินงบประมาณน้อย
2. ทำให้ราษฎรเล็งเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นสำคัญมากกว่าส่วนรวม ราษฎรมีส่วนร่วมใน การปกครองมากขึ้น ก็มุ่งที่จะทำประโยชน์แก่ท้องถิ่นตนฝ่ายเดียวจนกระทั่ง ลืมนึกถึงประโยชน์ ส่วนรวมของประเทศ
3. เจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้ง อาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เหมาะสมด้วยการถือพรรคถือพวก อาจใช้อำนาจหน้าที่บังคับกดขี่ฝ่ายตรงข้าม หรือราษฎรที่ไม่อยู่ในพรรคพวกของตนซึ่งทำให้เกิด ความไม่สงบราบรื่นได้ ย่อมจะทำให้เกิดความเร่าร้อนและความไม่พอใจแก่ราษฎรยิ่งกว่าถูกปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ส่วนกลางและภูมิภาคอีก
4. ย่อมทำให้เกิดความสิ้นเปลืองมาก และมีต้นทุนสูงเพราะต้องการแยกงบประมาณเป็น ส่วนๆ ทั้งต้องมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ของตนเองซึ่งไม่อาจหมุนเวียน สับเปลี่ยนโยกย้ายไป ใช้ในท้องถิ่นต่างๆ เหมือนกับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง รวมทั้งอาจมีการใช้จ่ายไม่ ประหยัด หากการควบคุมการเงินไม่ดีพอหรือไม่มีประสิทธิภาพ ถึงแม้ว่าจะมีข้อเสียแต่ประเทศที่ เจริญแล้วก็ส่งเสริมให้เกิดการปกครองท้องถิ่น

ข้อจำกัดทางสังคมที่เป็นอุปสรรคของการกระจายอำนาจ ผู้การปกครองท้องถิ่นมีประการ

2 ประการ คือ (ชเนศวร์ เจริญเมือง, 2544 : 298-304 )

1. เมื่อประชาชนทุกคนอาศัยอยู่ในเขตการปกครองท้องถิ่น แต่ประชาชนส่วนใหญ่แทบไม่มี บทบาทใดๆ ในหน่วยงานเหล่านี้ หน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่ผ่านมา ถูกครอบงำโดยข้าราชการของ กระทรวงมหาดไทย ที่ไปทำงานในส่วนภูมิภาค และนักการเมืองท้องถิ่นไม่กี่คน อีกทั้งหน่วยงาน ราชการต่างๆ มิได้มีแรงจูงใจให้ประชาชนมีบทบาททางการเมืองในระดับท้องถิ่น นอกจากการไป ลงคะแนน เพราะการส่งเสริมประชาชนนอกเหนือจากการเลือกตั้ง จะทำให้ประชาชนสนใจ ตรวจสอบพฤติกรรมของข้าราชการมากขึ้น เมื่อประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่าง จริงจัง ประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นและระดับชาติจึงขาดความเข้มแข็ง

2. ระบบการบริหารและระบบการศึกษา ไม่ได้เอาวาทกรรมคิดให้แก่ประชาชน ส่งผลให้ประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ผลก็คือนักการเมืองจำนวนน้อยและข้าราชการ เป็นผู้ผูกขาดการบริหารประเทศและสังคมในระดับต่างๆ การปกครองท้องถิ่นตกอยู่ใต้การครอบงำของข้าราชการหรือนักการเมืองจำนวนน้อย

ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ได้วางกรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักการและสาระสำคัญ 3 ด้าน คือ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, (2547 : 290))

1. ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังของตนเอง โดยยังคงรักษาความเป็นรัฐเดี่ยว และความมีเอกภาพของประเทศ การมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และความมั่นคงของชาติเอาไว้ได้ ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองท้องถิ่น ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

2. ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค และเพิ่มบทบาทให้ส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทน เพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค รับผิดชอบในภารกิจมหภาค และภารกิจที่เกินกว่าขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการได้ โดยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบาย และด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น ให้การสนับสนุนส่งเสริมด้านเทคนิควิชาการ และตรวจสอบติดตามประเมินผล

3. ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐาน การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความโปร่งใสมีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการมากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนภาคประชาสังคมและชุมชน มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมดำเนินงานและติดตามตรวจสอบ

ในห้วงศตวรรษที่ผ่านมา สังคมไทยขยายตัวเติบโตใหญ่มีปัญหาลับซับซ้อนมากมาย ประชาชนและชุมชนเพิ่มขึ้น แทนที่ประชาชนจะมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาต่างๆ มากขึ้น รัฐบาลกลับสร้างหน่วยงานขยายระบบราชการมาโดยตลอด ขณะที่หน่วยงานปกครองท้องถิ่นมีอัตราการเติบโตที่ช้ามาก ย่อมหมายความว่าโอกาสที่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่น จะได้ดูแลแก้ไขปัญหาของตนเองก็มีข้อจำกัดอย่างมาก

อเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2543 : 103-106) ได้กล่าวถึงวิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ว่า ในช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ. 2544-2547) ของการถ่ายโอนภารกิจตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นช่วงของการ ปรับปรุงระบบบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนกลางและราชการ บริหารส่วนภูมิภาค รวมทั้งการพัฒนายุทธศาสตร์ การสร้างความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอน ภารกิจ บุคลากร งบประมาณ และทรัพย์สิน รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของ ภารกิจที่ถ่ายโอนจะมีทั้งการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ และการ ดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง และระหว่างองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐและอาจจะมีบุคลากรจำนวนหนึ่งถ่ายโอนไปปฏิบัติงานภายใต้การกำกับ ดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลังจากการถ่ายโอนในช่วง 4 ปีแรกสิ้นสุดลงจนถึงระยะเวลาการถ่ายโอนปีที่ 10 (พ.ศ. 2548-2553) ตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน มีการปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนที่จะเรียนรู้ร่วมกันในการ ถ่ายโอนภารกิจ มีการปรับกลไกความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการ บริหารส่วนภูมิภาคอย่างกลมกลืน รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันจะทำให้้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถพัฒนาขีดความสามารถในการดำเนินกิจกรรมได้อย่างมี ประสิทธิภาพและโปร่งใส

ในช่วงเวลาหลังจากปีที่ 10 (พ.ศ. 2544 เป็นต้นไป) ประชาชนจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนจะมีบทบาทในการตัดสินใจ การกำกับดูแลและตรวจสอบ ตลอดจนการสนับสนุนการดำเนินการดำเนินกิจกรรมขององค์ ปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ในส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการพัฒนาศักยภาพทางด้าน การบริหารจัดการและการคลังท้องถิ่นที่พึ่งตนเองและเป็นอิสระมากขึ้น ผู้บริหารและสภาพสภา ท้องถิ่นจะเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถและมีวิสัยทัศน์ ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะเปลี่ยน บทบาทจากรากฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะมาเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และกำกับดูแล การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้ขอบเขตที่จัดเจน และการปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ยึดหลักการและสาระสำคัญ 3 ด้าน คือ

1. ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหาร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล โดยยังรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวและความมีเอกภาพของประเทศ การมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และความมั่นคงของชาติเอาไว้ได้ ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

2. ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจของการราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค และเพิ่มบทบาทให้ส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทน เพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาครับผิดชอบในภารกิจมหภาคและภารกิจที่เกินกว่าขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการได้ โดยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบาย และด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น ให้การสนับสนุนส่งเสริมด้านเทคนิควิชาการและตรวจสอบติดตามประเมินผล

3. ด้านประสิทธิภาพการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐาน การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความ โปร่งใส มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการมากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ภาคประชาชน ภาคประชาสังคมและชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมดำเนินงาน และตรวจสอบ

วัตถุประสงค์ของแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. เพื่อให้มีการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2. กำหนดกรอบทิศทางและแนวทางการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน โดยมีกระบวนการที่ยืดหยุ่น สามารถปรับวิธีการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และมีการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น

3. กำหนดแนวทางของแผนปฏิบัติการ ซึ่งจะกำหนดหลักการทั่วไปในการถ่ายโอนภารกิจรูปแบบการถ่ายโอนภารกิจที่ราชการส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะถ่ายโอนให้องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะเวลาการถ่ายโอนแนวทางการจัดแบ่งอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการ สาธารณะระหว่างองค์กรรัฐกับองค์กรส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละ รูปแบบ แนวทางการจัดสรรทรัพยากรด้านการเงิน การคลัง และบุคลากร ให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นให้สอดคล้องกับอำนาจ หน้าที่ และภารกิจ ปรับบทบาทและความสำคัญระหว่างหน่วยงาน ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รวมทั้งแก้ไข กฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยเห็นว่าแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะ เป็นแนวคิดสำคัญที่จะแสดงให้เห็นว่าการที่รัฐกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย อำนาจ พ.ศ. 2542 ก็เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีโอกาสในการบริหารงานภายในองค์กร เอง นอกจากจะเป็นการลดภาระการดูแลจากรัฐบาลกลางแล้ว รัฐยังมีความเชื่อมั่นว่าองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้ดีกว่ารัฐบาลกลางซึ่งอยู่ ห่างไกล อีกทั้งยังเล็งเห็นประชาชนในท้องถิ่นจะสามารถตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น ได้ดีกว่าบุคคลที่มาจากที่อื่น อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่ารัฐจะกระจายอำนาจในการบริหาร โดยจัด บุคลากร งบประมาณ พร้อมทั้งออกกฎหมายให้ท้องถิ่นมีโอกาสดำเนินการเองแล้ว แต่ด้วยข้อจำกัด ของแต่ละท้องถิ่นที่มีลักษณะแตกต่างกันออกไป เช่น ลักษณะภูมิประเทศ จำนวนประชากร รวมถึงความเจริญของท้องถิ่น ส่งผลให้ปัญหาในแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไปตาม องค์ประกอบของแต่ละท้องถิ่น

### 2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการสาธารณะของท้องถิ่น

แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมในฐานะที่เป็นสาระสำคัญต่อความสำเร็จของการพัฒนาไม่ว่าจะเป็นทาง การเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมหรือด้านอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นระดับนานาชาติ ระดับชาติ และระดับชุมชนที่ดี มิใช่ของใหม่ แต่เป็นเรื่องที่พยายามทำกันมาหลายทศวรรษแล้ว (ทวีทอง หงส์ วิวัฒน์, 2527: 117) ซึ่งการมีส่วนร่วมนั้น มีรายละเอียดต่าง ๆ ดังนี้

#### ความหมายของการมีส่วนร่วม

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527:183) ได้ให้ความหมายของ “การมีส่วนร่วม” เป็นเรื่อง ที่เกี่ยวข้องทางจิตใจและอารมณ์ (Mental and Emotional Involvement) ของบุคคลหนึ่งใน สถานการณ์กลุ่ม (Group Situation) ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการ ให้ (Contribution) บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น อีกทั้งทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่ม ดังกล่าวด้วย

**ปรัชญา เวสารัชช** (2528 : 5) ได้นิยามความหมายของการมีส่วนร่วมว่า เป็นการที่ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องโดยการใช้ความพยายามหรือใช้ทรัพยากรในส่วนของตนต่อกิจกรรมซึ่งมุ่งสู่การพัฒนาชุมชน โดยการมีส่วนร่วมต้องมีองค์ประกอบดังนี้

1. ประชาชนเข้าเกี่ยวข้องในกิจกรรมการพัฒนา
2. ผู้เข้าร่วมได้ใช้ความพยายามบางอย่างส่วนตัว เช่น ความคิด ความรู้ ความสามารถ แรงงาน หรือทรัพยากรบางอย่าง เช่น เงินและวัสดุในกิจกรรมพัฒนา

**วรรณิการ์ ภูมิวงศ์พิทักษ์** (2540: 12) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายถึงกระบวนการที่ให้ประชาชน ไม่ว่าจะเป็นปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนที่เห็นพ้องต้องกันเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการดำเนินงาน โดยการร่วมคิดร่วมปฏิบัติ ร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์และร่วมในการติดตามประเมินผล

**ทวีทอง หงส์วิวัฒน์** (2527: 2) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริงว่า น่าจะหมายถึง การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการและควบคุมการใช้และกระจายทรัพยากรและปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคมและได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปของการตัดสินใจในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเองอย่างเป็นตัวของตัวเอง

#### **ขั้นตอนและรูปแบบของการมีส่วนร่วม**

**กรรณิกา ชมดี** (2524 : 13) และ**ธวัช เบญจาทิกุล** (2536) อธิบายว่า การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้ความสำคัญกับบทบาทการเข้ามามีส่วนร่วมที่มีลักษณะเหมือนกันและใกล้เคียงกัน ได้แก่ ร่วมประชุม ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมออกเงิน ร่วมเป็นกรรมการหรือเป็นสมาชิก ร่วมเป็นผู้นำ ร่วมเป็นผู้ริเริ่ม ร่วมเป็นผู้สัมภาษณ์ ร่วมชักชวนเพื่อนบ้านร่วมเป็นผู้บริโภค ร่วมเป็นผู้ใช้แรงงาน ร่วมออกวัสดุอุปกรณ์ ร่วมประสานงาน ร่วมรับผิดชอบ ร่วมติดตามและประเมินผล ร่วมดูแลรักษาและทะนุบำรุง

**Andrew Pears and Mathais Stiefel** (1980: 9) ได้กล่าวถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมไว้ 4 ประการคือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
2. การมีส่วนร่วมในขั้นปฏิบัติการ
3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์

#### 4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

**ไพรัตน์ เตชะรินทร์** (2527 : 6-7) กล่าวถึงขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้ คือ

1. ร่วมทำการศึกษา ค้นคว้า ปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนรวมตลอดจนความต้องการของชุมชน
2. ร่วมคิดหาและสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนาเงื่อนไขและลดปัญหาของชุมชนหรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน
3. ร่วมวางแผนนโยบายหรือแผนงานหรือโครงการ หรือกิจกรรมเพื่อจัดแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของชุมชน
4. ร่วมตัดสินใจการใช้ทรัพยากรที่จำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
6. ร่วมการลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเองและของหน่วยงาน
7. ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการและกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้
8. ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ทำให้โดยเอกชนและรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

**ฉอาน วุฑฒิกกรรมรักษา** (2526 :, 16) ได้จำแนกการมีส่วนร่วมไว้ 5 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นกำหนดความต้องการ
2. ขั้นวางแผนดำเนินงาน
3. ขั้นตัดสินใจ
4. ขั้นดำเนินการ
5. ขั้นติดตามผลงาน

#### ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม

**นิรันดร์ จงวุฒิวศย์** (2527 : 183) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ได้แก่

1. ความศรัทธาที่มีต่อความเชื่อถือบุคคลสำคัญและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การลงแขก การบำเพ็ญประโยชน์ การสร้างโบสถ์วิหาร
2. ความเกรงใจที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือหรือมีเกียรติยศ ตำแหน่ง ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วยทั้ง ๆ ที่ยังไม่มีความศรัทธาหรือความเต็มใจอย่างเต็มเปี่ยมที่จะกระทำ เช่น ผู้ใหญ่ออกปากขอแรงผู้น้อยก็ช่วยแรง

3. อำนาจบังคับที่เกิดจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือกว่าทำให้ประชาชนถูกบีบบังคับให้มีส่วนร่วมในการกระทำต่างๆ เช่น บีบบังคับให้ทำงานเยี่ยงทาส

**cohen and uphoff** (1977 : 17-19) ได้นำเสนอถึงบริบทของการมีส่วนร่วมว่า ในการพิจารณาการมีส่วนร่วมจะต้องคำนึงถึงปัจจัยสภาพแวดล้อมซึ่งมีความซับซ้อนอย่างมากด้วย ได้แก่

1. ปัจจัยทางชีวภาพและกายภาพ
2. ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ
3. ปัจจัยทางด้านการเมือง
4. ปัจจัยทางด้านสังคม
5. ปัจจัยทางด้านวัฒนธรรม
6. ปัจจัยทางด้านประวัติศาสตร์

นอกจากนี้ **cohen and uphoff** (1977 : 59- 78) ยังเสนอว่ามีบุคคล 4 ฝ่ายที่มีส่วนสำคัญในการมีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาสิ่งแวดล้อมชนบท ประกอบด้วย ประชาชนในท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ และบุคคลภายนอก สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ยังมีปัจจัยหลายอย่างที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม ได้แก่

1. อายุและเพศ
2. สถานภาพในครอบครัว
3. ระดับการศึกษา
4. สถานภาพทางสังคม เช่น ชั้นทางสังคม ศาสนา
5. อาชีพ
6. รายได้และทรัพย์สิน
7. ระยะเวลาในท้องถิ่นและระยะเวลาที่อยู่ในโครงการ
8. พื้นที่ดินถือครองและสถานภาพการทำงาน

**พัทธา สายหู** (2529: 246) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีความสำคัญและส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่ได้ดำเนินการอยู่ในชุมชน ซึ่งความสำเร็จของโครงการพัฒนาชุมชนขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. ปัจจัยที่เป็นลักษณะของโครงการ เช่น เป็นโครงการที่ประชาชนต้องการ เช่น โครงการที่ประชาชนต้องการ
2. ปัจจัยที่เป็นลักษณะของชาวบ้านเอง เช่น ขยันขันแข็ง สามัคคี มีผู้นำดี
3. ปัจจัยที่มีมาจากทางราชการ เช่น ถือเป็นโครงการสำคัญ มีงบประมาณเหลือเพียงพอ มีเจ้า

หน้าที่วิชาการการสนับสนุน

5. ปัจจัยที่เป็นส่วนประกอบ เช่น การคมนาคมสะดวก วัสดุพร้อม เศรษฐกิจของหมู่บ้าน  
ฝืดเคือง

**สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น** (ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2547:  
13 – 15)

สิทธิของประชาชนตามหลักปรัชญาของการกระจายอำนาจได้แก่ องค์การปกครองส่วน  
ท้องถิ่น คือ สิทธิอันชอบธรรมของประชาชนที่จะเลือกสภาพชีวิตความเป็นอยู่ตามที่ตนปรารถนาดังนั้น  
ประชาชนจะต้องเรียนรู้ เข้าใจ และรักษาสิทธิของตน เนื่องจากประชาชนเป็นเจ้าของสิทธิและ  
เจ้าของท้องถิ่นร่วมกัน

ในปัจจุบันได้มีกฎหมายหลายฉบับ ได้รับรองและสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการทำงาน  
ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเด็นต่างๆได้แก่

1. สิทธิการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร  
ไทย พ.ศ.2540 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 76 โดยรัฐต้องส่งเสริมและ สนับสนุนการมีส่วนร่วมของ  
ประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคม  
และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจทุกระดับ
2. สิทธิในการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในการเลือกตั้ง  
ที่จะส่งเสริมให้ประชาชนในท้องที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมได้นั้น ผู้ที่จะเข้ามา  
เป็นผู้บริหารและสมาชิกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้พร้อมที่จะเสียสละให้แก่ท้องถิ่น  
และในส่วน of ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็ต้องมีอิสระและได้รับความเสมอภาคในการเลือก  
ผู้แทนตนเอง
3. สิทธิของการมีส่วนร่วมในการเสนอร่างข้อบังคับท้องถิ่น เนื่องจากข้อบังคับท้องถิ่นเป็น  
กฎหมายที่ออกมาบังคับใช้แก่ประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองส่วน  
ท้องถิ่นเป็นไปตามภารกิจ หน้าที่ ประชาชนในแต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็น  
องค์ประกอบสำคัญในการมีส่วนร่วมในการกำหนดคกกฎเกณฑ์ให้สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่นของตน  
ซึ่งในกฎหมายมารองรับสิทธิและอำนาจของประชาชนในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
4. สิทธิในการถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่น ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการปกครอง  
ตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ประชาชนมิได้มีเพียงสิทธิในการเลือกตั้งผู้ที่จะมาเป็นผู้แทนของ  
ตนเท่านั้น แต่ยังมีหน้าที่ในการตรวจสอบสมาชิกสภาและผู้บริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น  
ซึ่งอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการตรวจสอบดังกล่าว ได้แก่ อำนาจร่วมกันของประชาชนในการถอด  
ถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป

5. สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และ กฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการได้วางหลักทั่วไปว่า ประชาชนสามารถรู้ รับทราบ เข้าตรวจสอบเอกสารหรือข้อมูลข่าวสารในรูปแบบอื่นของราชการได้ เสมอ เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็น และใช้สิทธิทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในหลักการดังกล่าวได้ใช้ครอบคลุมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ประชาชนในท้องถิ่นย่อมสามารถตรวจสอบ รับทราบข้อมูลข่าวสารได้ตามหลักกฎหมาย

6. สิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายใต้รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีผลเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ดังนั้น การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้สมเจตนารมณ์ร่วมของประชาชน ประชาชนจึงต้องมีส่วนร่วมด้วย หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 ที่ได้กำหนดให้คณะกรรมการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้นำองค์กรภาคเอกชนหรือองค์กรประชาชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนา ตลอดจนการเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาและติดตามประเมินผล

7. สิทธิในการดำเนินงานโครงการเศรษฐกิจชุมชน ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานโครงการเศรษฐกิจชุมชน พ.ศ.2541 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2543) ได้มีข้อที่สนับสนุนการดำเนินการเศรษฐกิจในชุมชนภายใต้เขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ประชาชนสามารถรวมกลุ่มทางอาชีพ และเสนอโครงการเพื่อขอยืมเงินทุน โดยผ่านคณะกรรมการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณา

8. การเข้าร่วมในการจัดซื้อและจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในหลักการกระจายอำนาจ การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นไปโดยโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ดังนั้นในการจัดซื้อและจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจึงควรมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้ในการดำเนินการจัดซื้อหรือจัดจ้างแต่ละครั้ง ให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อปฏิบัติตามระเบียบนี้ แล้วแต่กรณี

9. สิทธิในการตรวจสอบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการมีส่วนร่วมในการจัดซื้อและจัดจ้าง ประชาชนย่อมต้องได้รับสิทธิในการตรวจสอบกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงานที่กำหนดไว้ในแผนงาน สำหรับประมาณการด้านรายรับและรายจ่ายที่แสดงในรูปตัวเลขจำนวนเงินดังนั้นเมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกาศรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุดทั้งงบประมาณรายจ่ายและเงินนอกงบประมาณไว้โดยเปิดเผย ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนทราบ

10. สิทธิในการเข้าร่วมเป็นประชาคมของท้องถิ่น ในการพิจารณาแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อแสดงความคิดเห็นในแง่มุมต่างๆ และเป็นข้อมูลในการพิจารณาดำเนินงานตามโครงการหรือไม่ ดำเนินงาน

11. สิทธิการใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลปกครอง ประชาชนในท้องถิ่นสามารถปกป้องสิทธิของตนเอง โดยใช้อำนาจศาลปกครองในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นโดยชอบหรือไม่ ดังนั้นเมื่อประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง หรือไม่ได้รับความสะดวกรวดเร็วดังที่ควรจะเป็น ประชาชนย่อมมีสิทธิในการฟ้องร้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อศาลปกครองได้ ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

12. การใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำความเดือดร้อนแก่ประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาและตรวจสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของประชาชน นับเป็นมาตรการหนึ่งในการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ซึ่งรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเคารพสิทธิของประชาชน มาตรการดังกล่าวจึงเป็นการส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

13. การใช้สิทธิฟ้องร้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รับผิดชอบแพ่งและอาญา ในฐานะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสภาพเป็นนิติบุคคล จึงมีสภาพความรับผิดชอบทั้งในทางแพ่งและทางอาญาได้เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพนักงานเจ้าหน้าที่จึงต้องรับผิดชอบในการกระทำของตนเองเสมอ และเมื่อมีความเสียหายหรือการกระทำผิดเกิดขึ้น ประชาชนย่อมเรียกร้องและปกป้องสิทธิของตนได้ โดยการฟ้องร้องต่อศาล ดังจะเห็นได้จากหลักกฎหมายที่รับรองไว้

14. การใช้สิทธิร้องต่อกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เมื่อมีการละเมิดสิทธิ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สิทธิมนุษยชนได้ถูกรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการใดๆ อันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นย่อมร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้ (สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2547: 19-21)

ผู้วิจัยมีความเห็นว่าแนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการสาธารณะของท้องถิ่นเป็นอีกแนวคิดหนึ่งที่สำคัญในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เพราะการที่รัฐมอบอำนาจในการให้บริหารงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็มาจากแนวคิดพื้นฐานที่ว่า คนในท้องถิ่นจะรู้ถึงปัญหาและความต้องการของคนในท้องถิ่นดีกว่าคนที่มาจากที่อื่น ดังนั้นรัฐจึงให้โอกาสให้อำนาจหน้าที่ และงบประมาณ โดยผ่านการออกกฎหมายต่างๆ ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม การที่รัฐมอบอำนาจและหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่น ท้องถิ่นนั้นๆ จะไม่สามารถบริหารงานได้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ได้เลยหากไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนในท้องถิ่น และบางครั้งร่วมไปถึงความร่วมมือจากองค์กรภาครัฐและเอกชนในพื้นที่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการสาธารณะของท้องถิ่นจึงเป็นปัจจัยหนึ่งในหลายปัจจัยที่ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษา

สรุปได้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ, แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะ และแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการสาธารณะของท้องถิ่น เป็นแนวคิดหลักที่ผู้วิจัยเห็นว่ามีความสำคัญที่จะต้องศึกษาค้นคว้าเพื่อประกอบการวิจัยในหัวข้อ “แนวทางการปรับปรุงการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลเวียงใต้ อำเภอป่าฝาง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ” ที่ผู้ศึกษาทำการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

### บททวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

**ปทุมรัตน์ ชุตินาถ (2541)** ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาเมือง จังหวัดเชียงราย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะการปกครองท้องถิ่น ผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในเชียงราย ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน และแนวทางในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่แท้จริงในอนาคต จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า (1) องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบบประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดี (2) องค์การบริหารส่วนตำบลมีอิสระในการทำงาน มากกว่าสภาตำบล โดยมีการลดบทบาทส่วนราชการให้น้อยลง (3) ในส่วนของการบริหารการคลังองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถจัดเก็บภาษีได้ตามเป้าหมาย โดยมีความรู้ความเข้าใจในด้านงบประมาณ และมีความโปร่งใสในการดำเนินงานด้านการคลัง (4) ในด้านการประสานงานและควบคุมสภาและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนหน่วยงานอื่นๆ สามารถให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี (5) ในด้านโครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ที่เหมาะสมดี ฝ่ายสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งและสมาชิกโดยตำแหน่งสามารถดำเนินการร่วมกันได้เป็นอย่างดี (6) ด้านระเบียบ

ข้อบังคับ ยังไม่มีความชัดเจนว่าจะเอื้ออำนาจต่อการปฏิบัติงานหรือไม่ แต่ทุกฝ่ายมีความพยายามเรียนรู้ ทำความเข้าใจ (7) ข้อบังคับที่กำหนดโดยองค์การบริหารส่วนตำบล มีความสอดคล้องกับการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง (8) องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถพัฒนาความพร้อมต่าง ๆ เพื่อรองรับโครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจได้

**บัญชา พุฒินากุล (2551)** ได้ศึกษาบทบาทของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ กรณีศึกษาการเติบโตของการท่องเที่ยวในอำเภอปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน พบว่า นโยบายของรัฐ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง อุตสาหกรรม และเทคโนโลยีเพื่อสร้างความเจริญก้าวหน้าแก่ประเทศชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาด้านเศรษฐกิจในการดึงอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและบริหารมาเป็นตัวกระตุ้นเพื่อเชื่อมโยงกับการลงทุนในภาคอุตสาหกรรม แต่การขยายตัวของธุรกิจท่องเที่ยวได้ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติจึงถูกทำลายและเสื่อมโทรมลงไปอย่างต่อเนื่อง

การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์แม่ฮ่องสอนให้เป็นที่รู้จักกันในด้านธรรมชาติและวัฒนธรรมของสำนักงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ตลอดจน การให้บริการเพื่อ อำนวยความสะดวกที่เติบโตเกินขีดความสามารถในการรับรอง อันส่งผลต่อชุมชนท้องถิ่นในปัจจุบันและอนาคต ซึ่งที่ผ่านมาภาครัฐและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเองได้ละเลยต่อสภาพแวดล้อมอย่างแท้จริง ในขณะที่เดียวกันนักท่องเที่ยวมีความต้องการเข้ามาเที่ยวเพิ่มขึ้น และกลุ่มธุรกิจและบริการ ได้เพิ่มเช่นกัน ตลอดจนความต้องการใช้ทรัพยากรก็มากขึ้นตาม

จึงกล่าวได้ว่า ภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐ ทน ท้องถิ่นในอำเภอปาย ปัจจุบันมีการขยายตัวของกรท่องเที่ยวในธุรกิจด้านที่พักเป็นของนายทุนภายนอก และชาวต่างชาติ ส่งผลให้เกิดจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐ ทน ท้องถิ่นในผลประโยชน์ส่วนตัว และการครอบงำ ตักตวงทรัพยากรในชุมชน ซึ่งทางออกในการแก้ไขปัญหาอันนี้คือ บทบาทอำนาจรัฐในการบริหารท้องถิ่นปัจจุบันที่ต้องทบทวนตนเอง ซึ่งปัญหาอันเกิดจากรัฐ ในฐานะที่เคยมีนโยบายเศรษฐกิจ การท่องเที่ยวที่ผิดพลาด ในการแยกประเด็นการพัฒนาระหว่างเศรษฐกิจกับสิ่งแวดล้อมที่สวนทางกัน ดังนั้นรัฐบาลจึงควรตระหนัก และให้ความสำคัญกับคุณค่าทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมมากขึ้น ทั้งนี้เพิ่มบทบาทอำนาจ กำกับดูแล จำกัดพื้นที่ที่เหมาะสม โดยให้องค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งที่มีอยู่ในระดับชาติและท้องถิ่น และที่สำคัญคือ การดึงภาคประสังคมที่เข้มแข็ง กลุ่มธุรกิจชุมชนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาและจัดการทรัพยากรท่องเที่ยว ตลอดจนนำมาตรการทางกฎหมายบังคับใช้อย่างจริงจัง เพื่อรักษาทรัพยากรที่มีอยู่ และมุ่งการพัฒนาท้องถิ่นที่ยั่งยืน โดยนำแนวคิดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์/เชิงนิเวศซึ่งมีความสอดคล้องกับพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นมากที่สุด เพราะคนในชุมชนท้องถิ่นมีส่วนได้ส่วนเสียในผลประโยชน์ร่วมกันด้วย

**อดิสรุ เกิดทอง (2546)** ได้ศึกษาความมีประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึง 1) รูปแบบ แนวทาง และวิธีการดำเนินงานในการจัดให้บริการสาธารณะต่อประชาชนของเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ 2) วิเคราะห์ถึงความมีประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ รวมถึงปัจจัยปัญหาและอุปสรรคที่มีผลต่อความมีประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะและ 3) วิเคราะห์ความสอดคล้องระหว่างบริการสาธารณะที่เทศบาลจัดให้กับความต้องการบริการสาธารณะที่แท้จริงของประชาชนผู้ใช้บริการ ทั้งนี้ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานว่า

- 1) การจัดการให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์เป็นการให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ โดยทำการจำแนกบริการสาธารณะออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ด้าน สาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ด้านการศึกษาและวัฒนธรรม และด้านงานให้บริการและการบริการชุมชน
- 2) การให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่

**อุไร นันทะ ( 2546)** ได้ศึกษาความรู้ความเข้าใจในโครงสร้างและความคาดหวังของประชาชนในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา พบว่า ด้านความรู้ความเข้าใจใน โครงสร้างและบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจ เมื่อพิจารณาแยกตามระดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลพบว่ามีเพียงประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 5 เท่านั้นที่โดยเฉลี่ยมีความรู้ความเข้าใจใน โครงสร้างและบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ด้านความคาดหวังในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 ระดับชั้น ต่างมีความคาดหวังในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับมากเหมือนกันทุกระดับชั้น โดยองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 5 จะมีความคาดหวังในด้านการพัฒนาท้องถิ่นและด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองอยู่ในระดับมาก และองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 4 จะมีความคาดหวังด้านการให้บริการสาธารณะอยู่ในระดับมาก

ด้านความสัมพันธ์ระหว่างภูมิหลังของประชาชนกับผลต่อความรู้ความเข้าใจและความคาดหวังในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าส่วนใหญ่ภูมิหลังของประชาชนมีผลต่อความรู้ความเข้าใจใน โครงสร้างและบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ยกเว้นภูมิหลังด้านการศึกษาที่ไม่มีผลต่อความรู้ความเข้าใจ ด้านความคาดหวังในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น พบว่าส่วนใหญ่ภูมิหลังของประชาชนไม่มีผลต่อความคาดหวังในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ยกเว้นภูมิหลังด้านอายุและการเคยมีส่วนร่วมนำเสนอปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นต่อผู้มีหน้าที่รับผิดชอบเท่านั้นที่มีความสัมพันธ์กับความคาดหวังของประชาชน

**พิบูล สัจจามรรค ( 2548)** ได้ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น : กรณีศึกษาเทศบาลนครลำปาง อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง พบว่า ประชาชนกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง มีอายุระหว่าง 40-50 ปี สถานภาพสมรสแล้ว มีการศึกษาอยู่ในระดับประถมศึกษา ประกอบอาชีพรับจ้าง มีรายเฉลี่ย 57,600 บาทต่อปี ส่วนใหญ่ไม่มีสถานภาพทางสังคมหรือไม่มีตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลนครลำปาง กิจกรรมที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมมากที่สุดคือ การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมที่ประชาชนเห็นด้วยมากที่สุดคือ ต้องการมีรายได้เพิ่มขึ้น และต้องการพัฒนาชุมชนของตนเอง

**พรจันทร์ มิตรมุลิก (2549)** ได้ศึกษาการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่เจดีย์ใหม่ อำเภอเวียงป่าเป้า จังหวัดเชียงราย พบว่า (1) ประชาชนมีความพึงพอใจมากต่อการให้บริการสาธารณะและการทำงานของพนักงานส่วนตำบล ( 2) การให้บริการยังมีปัญหา เช่น งบประมาณไม่เพียงพอ และโครงการไม่สามารถแก้ไขปัญหาท้องถิ่นได้

**การุณย์ คล้ายคลึง (2550)** ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพ จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าปัญหาการทับซ้อนเชิงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ระหว่างภูมิภาคกับท้องถิ่น เพราะมีกฎหมายหลายฉบับทับซ้อนในพื้นที่เดียวกัน ส่วนการทับซ้อนทางอำนาจหน้าที่ระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง คือ อบจ. อบต. และเทศบาล เพราะหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะมีลักษณะเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันมาก นโยบายการกระจายอำนาจส่วนใหญ่ยังไม่มีความเหมาะสม เพราะรัฐบาลกลางยังเข้ามามีบทบาทยึดอำนาจไว้ส่วนกลาง ไม่ได้กระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ท้องถิ่นจึงขาดความเป็นอิสระ นอกจากนี้ยังมีปัญหานักการเมืองระดับชาติ (ส.ส.) มักใช้งบประมาณลงในพื้นที่ไม่ตรงกับความต้องการของราษฎรที่แท้จริง งานบางด้าน อบต.สามารถดำเนินการเองได้แต่ ส.ส.กลับดึงไปทำเสียเอง การแก้ไขปัญหาการทับซ้อนเชิงโครงสร้าง สามารถแก้ไขได้โดยออกกฎหมายแบ่ง มอบอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ให้มีความชัดเจน และต้องมีการประสานงาน ตลอดจนการวางแผนระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

จากงานวิจัยที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ทั้งที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล, การมีส่วนร่วมของประชาชน, ความรู้ความเข้าใจและความคาดหวังขององค์การบริหารส่วนตำบล, ประสิทธิภาพของการให้บริการสาธารณะ และรวมถึงปัญหาการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะ ซึ่งรายงานการวิจัยแต่ละฉบับได้ระบุผลการศึกษาทั้งที่ประสบความสำเร็จและปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น ซึ่งผู้ศึกษาได้นำมาวิเคราะห์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการปรับปรุงการ

ให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลเวียงใต้ อำเภอป่าฝาง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ที่ผู้ศึกษา  
ปฏิบัติงานอยู่ ถึงแม้ว่ารายงานการวิจัยฉบับจะมีหัวข้อใกล้เคียงกับรายงานการวิจัยที่ผู้ศึกษาจะ  
ทำการวิจัย แต่ด้วยลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะภูมิประเทศที่ไม่เหมือนกัน มี  
ผู้บริหารที่มีแนวคิดแตกต่างกัน และที่สำคัญมีประชากรที่ไม่เหมือนกัน ส่งผลให้ปัญหาและ  
อุปสรรคของแต่ละพื้นที่จึงแตกต่างกันไป ดังนั้นผู้ศึกษาจึงต้องการที่จะศึกษาปัญหาและอุปสรรคใน  
การให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลเวียงใต้ เพื่อนำผลการศึกษามาปรับใช้ในเป็น  
แนวทางในการปรับปรุงการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลเวียงใต้ในโอกาส  
ต่อไป



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Copyright© by Chiang Mai University  
All rights reserved