

รูปแบบส่งเสริมการบริหารองค์การบริหารการปกครองท้องถิ่น Forms Submitted to the Administration of the Local Administration

พระมหาพุทธพิชาญ โยธสาสน์ (ทองจันทร์)
พระสิทธิชัย ขนตรีโม (อินทรพิทักษ์)
พระครูปัญญาสุธรรมนิเทศก์
พระมหาสมพงษ์ ฐิตจิตโต
วิทยาเขตสุรินทร์

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษารูปแบบส่งเสริมการบริหารองค์การบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) คือหน่วยงานของรัฐที่มีการดำเนินงานเป็นอิสระจากส่วนกลาง ทำหน้าที่บริหารจัดการกิจการต่างๆ ในท้องถิ่นของตน โดยผู้บริหาร อปท. ก็เป็นคนในท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งการที่รัฐยอมให้ อปท. ดำเนินงานได้อย่างมีอิสระ หมายความว่ารัฐกระจายอำนาจลงมาสู่ระดับท้องถิ่น จะช่วยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐดูแลตนเองมากขึ้น และถือเป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้จ่ายของรัฐ เนื่องจากผู้บริหารเป็นคนในท้องถิ่นที่รู้ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ มากกว่ารัฐบาลกลาง จึงสามารถตัดสินใจใช้งบประมาณได้ตรงตามความต้องการของประชาชนมากกว่า นอกจากนี้ งบประมาณท้องถิ่นที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้ อปท. จะขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งวิธีจัดสรรงบประมาณลักษณะนี้ จะช่วยให้เกิดการแข่งขันกันระหว่างท้องถิ่น และจะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของ อปท. และเกิดนวัตกรรมบริการสาธารณะต่างๆ มากขึ้น เนื่องจากประชาชนจะเลือกย้ายไปอาศัยอยู่ในท้องถิ่นที่เสนอบริการสาธารณะที่ตนต้องการมากกว่า ใหญ่รูปแบบส่งเสริมการพัฒนาที่ที่เหมาะสมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ดังนั้นรูปแบบส่งเสริมการบริหารองค์การบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จึงมีความสำคัญมากเพื่อที่จะทำให้สังคมในแต่ละท้องถิ่นมีแต่ความสุขตลอดไป

ความสำคัญ: รูปแบบ, การบริหาร, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

This article is intended to study the form of transmission to the administrative organization of the local administration organization (SDOC) which is a government agency that operates independently from the central and manages the business. Local administrators are local people elected from the local people. The state allows the OPT to operate independently. It means the state decentralize to the local level. It helps the public to participate in the use of state self-care. And that is one way to help boost state spending. Local executives are aware of the needs of local people more than the federal

government is. In addition, local budgets allocated by the central government will depend on the local population. This method of budget allocation will help the local competition. This will lead to greater efficiency in the management of the local government and more public service innovation as people move to live in the local area that offers more public services. Therefore, the format of the administration of local administrative organizations (the organization) is very important in order to make the society. In each locality, there is always happiness.

Keywords: Forms, Administration, the Local Administration

บทนำ

ในปัจจุบัน การบริหารงานหรือการจัดการองค์กรมีความจำเป็นต้องใช้ศาสตร์ ในการบริหารงาน อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากโลกในยุคปัจจุบันเป็นระบบทุนนิยม หรือบริโภคนิยมที่แสวงหากำไร และ มีการแข่งขัน เพื่อให้เหนือกว่าคู่แข่ง ทั้งในเชิงบริหารงาน และการพัฒนาองค์กร ให้บรรลุผลตามเป้าหมาย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) คือหน่วยงานของรัฐที่มีการดำเนินงานเป็นอิสระจากส่วนกลาง ทำหน้าที่บริหารจัดการกิจการต่างๆ ในท้องถิ่นของตน โดยผู้บริหาร อปท. ก็เป็นคนในท้องถิ่นที่ได้รับ เลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งการที่รัฐยอมให้ อปท. ดำเนินงานได้อย่างมีอิสระ หมายความว่าถึงรัฐ กระจายอำนาจลงมาสู่ระดับท้องถิ่น จะช่วยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐดูแลตนเองมากขึ้น และถือเป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้จ่ายของรัฐ เนื่องจากผู้บริหารเป็นคนในท้องถิ่นที่รู้ ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ มากกว่ารัฐบาลกลาง จึงสามารถตัดสินใจใช้งบประมาณได้ตรง ตามความต้องการของประชาชนมากกว่า นอกจากนี้ งบประมาณท้องถิ่นที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้ อปท. จะขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งวิธีจัดสรรงบประมาณลักษณะนี้ จะช่วยให้เกิดการแข่งขันกัน ระหว่างท้องถิ่น และจะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของ อปท. และเกิดนวัตกรรมบริการ สาธารณะต่างๆ มากขึ้น เนื่องจากประชาชนจะเลือกย้ายไปอาศัยอยู่ในท้องถิ่นที่เสนอบริการสาธารณะที่ตน ต้องการมากกว่า

อปท. ไม่ใช่สิ่งใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้นในประเทศไทย ในความเป็นจริง ประเทศไทยมี อปท. มา 100 กว่า ปีแล้วตั้งแต่สมัย รัชกาลที่ 5 โดยในช่วงแรก อปท. มีหน้าที่บริหารกิจการในท้องถิ่นบางประเภทเท่านั้น เช่น ดูแลด้านความสะอาดในท้องถิ่น เป็นต้น อย่างไรก็ตาม จุดเปลี่ยนที่สำคัญของการปฏิรูป อปท. ไทยเกิดขึ้นในปี 2542 ที่ได้มีการประกาศพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจนเป็นฉบับแรกของประเทศไทย ทำให้กระบวนการกระจายอำนาจมีการปฏิรูปอย่าง เป็นระบบ และส่งผลให้มีการจัดสรรภาษีและโอนภารกิจต่างๆ จากรัฐบาลกลางมาให้ อปท. มากขึ้น

อปท. หรือ ย่อมาจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรใหม่ที่ถือกำเนิดเมื่อไม่นานมานี้ จำได้ว่า ตอนที่พระราชบัญญัติจัดตั้งใหม่ ๆ เปิดให้ข้าราชการที่อยู่ในส่วนราชการต่าง ๆ โอนย้ายเข้ารับ ราชการได้แต่ตอนนั้นมีกระแสวิพากษ์วิจารณ์หลากหลายประเด็น ถึงความมั่นคงขององค์กร ความเป็นไป

ได้ในการจัดตั้งองค์กรแต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ในปัจจุบัน อปท.มีครอบคลุมทั่วประเทศ ความเปลี่ยนแปลงเห็นได้ชัดเจนในเรื่องของการบริหารเม็ดเงินที่สามารถพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างตรงจุดและทั่วถึง และสำคัญยิ่งก็คือ การฝึกคนในชุมชนของตนขึ้นเป็นคณะผู้บริหารชุมชนของตนเองซึ่งจะทำให้เข้าใจปัญหาในท้องถิ่นตนและแก้ไขปัญหาอย่างตรงจุด การทำงานของ อปท.ต่างจากการทำงานของข้าราชการประจำในหน่วยงานอื่นอย่างชัดเจนนั่นคือ การทำงานทุกอย่างสนองตอบความต้องการของคนในชุมชนกิจกรรมต่าง เช่นการจัดการศึกษา ประเพณีท้องถิ่น การพัฒนาชุมชน การจัดสวัสดิการ มุ่งเน้นกลุ่มเป้าหมายคือคนในชุมชน ทำให้ อปท. มีความใกล้ชิดชุมชนมาก คนที่ทำงานที่ อปท.ทุกแห่งจะต้องปรับเปลี่ยนมุมมองการทำงานให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมองค์กรของตน จากที่เคยทำงานประสานงานในภาพรวมใหญ่ ๆ เป็นจะต้องลงมาสัมผัสจริงกับคนในชุมชน แต่สิ่งหนึ่งซึ่งน่ากล่าวถึง อปท. นั่นคือ การเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ยังจำได้ว่า มีหลายครั้งที่เทศบาลนครพิษณุโลกเดินทางไปศึกษาดูงานในเรื่องต่าง ๆ ในท้องถิ่นอื่น จำได้ว่าจะมี อปท. ที่อยู่ในจังหวัดนั้น ๆ ดูแลและต้อนรับด้วยมิตรไมตรีตลอดเส้นทางของการเดินทาง และก็ยังจำได้ว่า ทุกครั้งที่ อปท. ของจังหวัดใดเดินทางผ่านมายังพิษณุโลกก็ได้รับการดูแลอย่างดีเยี่ยมจากเราเช่นกัน จนถือเป็นประเพณีของหน่วยงานในสังกัด อปท. กว้างได้

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามหลักกากระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) คือรัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจทางการปกครองและการบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย

ความสำคัญการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

1. เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เพื่อให้เกิดความทั่วถึงในการให้บริการสาธารณะและแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของประชาชน
2. เพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงและรวดเร็ว เพราะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวอาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า
3. เพื่อช่วยเหลือรัฐบาลในการประหยัดงบประมาณหรือเป็นการลดค่าใช้จ่ายของรัฐบาล เพราะกิจการส่วนใหญ่ที่ท้องถิ่นรับมอบจากรัฐบาล ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้โดยใช้รายได้ของตนเองซึ่งมาจากข้อกำหนดของกฎหมาย
4. ทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในหลักการ รูปแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในเบื้องต้น เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองไม่ว่าจะโดยการเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง หรือการตรวจสอบการกำกับดูแล การปฏิบัติหน้าที่ของสภาท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งจะมีผลให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในรูปแบบการปกครองในระดับประเทศ

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของการปกครองตนเอง (Local Self Government) นั้นได้มีนักวิชาการให้ความหมายไว้หลายท่านด้วยกัน เช่น

อุทัย หิรัญโต ให้นิยามว่าการ ปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชน ในท้องถิ่นท้องถิ่นหนึ่งจัดการ ปกครองท้องถิ่นและดำเนินกิจกรรมบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัด ความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้ง ขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วนทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีต่าง ๆ ตาม ความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมจากรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

วิญญู อึ้งคณารักษ์ ได้ให้ความหมายว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองในรูปแบบลักษณะการ กระจายอำนาจบางอย่างที่รัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาส ปกครอง และบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนใน ท้องถิ่นให้งานดำเนิน ไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลตรงกับความต้องการของ ประชาชน

โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคล อื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น โดยมิงบประมาณของตนเองและมีอิสระ ในการบริหารงาน พอสมควร ประทาน

คงฤทธิ ศึกษาธิการ นิยามไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นแบบการปกครองที่เป็นผลจากการกระจาย อำนาจทางการ ปกครองของรัฐ โดยจะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ ถูกจัดตั้งและ ควบคุมโดยรัฐบาล แต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติเป็นไปตาม

เนื่องจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดบริการสาธารณะตามประเภทหรือรูปแบบกฎหมาย กำหนด รวมถึงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดบริการสาธารณะให้เป็นไปตามมาตรฐาน อาทิกรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่นในฐานะผู้ให้คำปรึกษาแนะนำและกำกับดูแลการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีข้อวินิจฉัยว่าประเภทและรูปแบบบริการสาธารณะใดบ้างที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้หรือทำไม่ได้ ตัวอย่างเช่น ใน พ.ศ. 2548 ไม่สามารถดำเนินการได้หรือสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาผู้ทำหน้าที่ในการให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐก็มีบทบาทสำคัญใน การชี้ถึงรูปแบบและประเภทบริการสาธารณะใดที่องค์กร

รูปแบบและประเภทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำได้ดีก็มีความเห็นที่สำคัญต่อการกำหนดทิศทางการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นไทยทั้งประเทศเป็นอย่างมาก5 ด้วยเหตุนี้ การกำหนดว่าบริการสาธารณะประเภทใดที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำได้และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถใช้รูปแบบและวิธีการใดจัดทำ บ้างจำเป็นต้องมีการวางหลัก ในที่นี้ผู้เขียนเห็นว่าประเภทบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจัดทำได้ควรมียึดหลักความสามารถทั่วไปของท้องถิ่น (General Competence) หรือหลัก ความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) อันเกิดจาก “พื้นฐานแนวคิดว่าการดำเนินกิจกรรมสาธารณะ ทั้งหมดเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับสูงสุดเสมอ หน่วยการ ปกครองท้องถิ่นในระดับสูง ขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใด ๆ ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ หรือ หากดำเนินการได้ก็อาจเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่น ๆ หรือเป็นผลเสียหายต่อ ประเทศชาติโดยรวม”6 เช่นเดียวกับ Gerard Marcou (2007) ได้เสนอหลักคิดที่ใกล้เคียงกัน คือ หลักความสามารถทั่วไป (General competence หรือ The general nature of local competence หรือ The GeneralPower of

Competence) คือ หลักการที่ถือว่าท้องถิ่นสามารถกระทำ การหรือดำเนินการในเรื่องที่สำคัญสำหรับท้องถิ่นได้ ถ้าการกระทำดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่กระทบกับอำนาจของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในบางประเทศได้กำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไป โดยให้อำนาจให้ท้องถิ่นกระทำ

ความเป็นมาของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าทรงปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ.2435 ทรงปฏิรูปการบริหารราชการส่วนกลางโดยตั้งกระทรวง 12 กระทรวงและการปฏิรูปการบริหารส่วนภูมิภาคโดยทรงจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาล ในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้ตราพระราชบัญญัติกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ พ.ศ. 2440 โดยให้กระทรวงนครบาลจัดสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพฯ แม้ว่ารูปแบบดังกล่าวจะไม่ใชการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจหรือการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น (Local self- government) เพราะสุขาภิบาลกรุงเทพฯเป็นลักษณะการปกครองท้องถิ่นโดยข้าราชการประจำ (Local government by government officials) บางที่จะเรียกว่าการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ (Local State government)

พ.ศ.2448 สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ทรงทดลองจัดตั้งสุขาภิบาลที่ตำบลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาครโดยให้มีคณะกรรมการสุขาภิบาลประกอบด้วย กำนันเป็นหัวหน้า ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ช่วย นอกจากนี้ให้พ่อค้าในเขตสุขาภิบาลเข้าร่วมเป็นกรรมการ โดยมีข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้ควบคุมดูแลและสอบบัญชี พ.ศ.2452 มีการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ.127 โดยการกำหนดให้มีสุขาภิบาล 2 ประเภทคือ สุขาภิบาลเมืองสำหรับท้องที่ที่ตั้งเมืองและสุขาภิบาลตำบลสำหรับท้องที่ที่ตำบล พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการสุขาภิบาลจำนวน 9 คน ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการเมืองเป็นประธาน ปลัดเมืองเป็นเลขานุการ นายอำเภอในท้องที่ นายแพทย์สุขาภิบาล นายช่างสุขาภิบาล และกำนันในเขตสุขาภิบาลจำนวน 4 คน ส่วนสุขาภิบาลตำบล ให้มีคณะกรรมการสุขาภิบาลตำบล มีกำนันเป็นประธานและผู้ใหญ่บ้าน ในเขตท้องที่สุขาภิบาลเป็นกรรมการ

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริให้มีการจัดการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลขึ้น โดยมีการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลใน พ.ศ.2473 แต่ที่ประชุมเสนาบดีสภาได้มีความเห็นว่าควรมีการทบทวน จนภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองรัฐบาลของคณะราษฎรจึงได้ตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีเทศบาล 3 ระดับ ได้แก่เทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล โดยริเริ่มจัดตั้งเทศบาลครั้งแรกในปี พ.ศ.2478

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบที่มีความสำคัญและสอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมากที่สุด ได้มีการการบัญญัติรับรองการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ตามพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 70 ได้กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไว้ 4 รูปแบบ ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด 2. เทศบาล 3. องค์การบริหารส่วนตำบล 4. ราชการส่วนท้องถิ่น อื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด ซึ่งมีอยู่ 2 รูปแบบคือ

1) กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528

2) เมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ.2498 ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 และมีการแก้ไขโดยพระราชบัญญัติและประกาศคณะปฏิวัติจำนวน 11 ครั้ง พระราชบัญญัติที่ใช้ในปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อ วันที่ 31 ตุลาคม 2540

นอกจากนี้เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเมืองพัทยาหรือประโยชน์ของประเทศ ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีจะรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาสั่งยุบสภาเมืองพัทยาก็ได้ นโยบายของตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนในฐานะผู้เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง เป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่ง ต่อการผลักดันให้กลไก (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือราชการส่วนท้องถิ่น) ดำเนินการกิจการพัฒนาท้องถิ่น ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ต่อการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด ซึ่งประชาชนในท้องถิ่น สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้

จากบทบาท และสิทธิหน้าที่ของประชาชน ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองท้องถิ่นดังกล่าว จึงกล่าวได้ว่า ประชาชน เป็นองค์ประกอบ หรือปัจจัยที่สำคัญ ที่จะให้องค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นองค์กรที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน กับประชาชนได้ เป็นที่พึง และเป็นหัวหอก ของการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น สมดังเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่น ในระบอบประชาธิปไตย และการกระจายอำนาจสู่ประชาชนอย่างแท้จริง การปกครองท้องถิ่นที่เป็น "ประชาธิปไตย" และที่ประชาชนมีส่วนร่วม จะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดี ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองท้องถิ่น จะเข้มแข็งได้อย่างเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน กับประชาชนได้อย่างยั่งยืน ประชาชนในท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการดำเนินงาน ในลักษณะ "ประชาสังคม" กล่าวคือ มีการรวมตัวของชุมชน เป็นองค์กร หรือ ชมรม หรือ กลุ่มต่างๆ อย่างหลากหลาย ตามความต้องการของชุมชน เพื่อให้ทุกส่วนของชุมชนได้มีส่วนร่วม ทั้งในการกำหนดวิสัยทัศน์ การกำหนดปัญหา การวิเคราะห์ปัญหา การวางแผน การดำเนินการ และติดตามกำกับ การ โดยองค์กรปกครองท้องถิ่น จะเป็นองค์ภาคีหนึ่งที่สำคัญ และมีบทบาทร่วมกับองค์กรต่างๆ ของชุมชนนั้น ในการดำเนินการพัฒนา

การพัฒนาการสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม กับองค์กรปกครองท้องถิ่นไทย การสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม คือ การสาธารณสุข (Public Health) เมื่อก้าวโดยรวมอาจให้ความหมายได้ว่า คือ การจัดการเพื่อให้เกิดความสุข แก่สาธารณสุข" หรือ "การทำให้สาธารณสุขมีสุขภาพดี" ซึ่งคำว่า สุขภาพ (Health) องค์การอนามัยโลก (WHO) ได้ให้ความหมายว่า หมายถึง "สภาวะอันสมบูรณ์ของมนุษย์ ทั้งทางร่างกาย (Physical) จิตใจ (Mental) และความเป็นอยู่ที่ดีทางสังคม (Social well-being) ซึ่งมีเพียงพอแต่ทำให้มนุษย์ ปราศจากการเจ็บป่วย หรือความพิการเท่านั้น หากแต่หมายถึง การควบคุม หรือจัดการปัจจัยต่างๆ ในตัวมนุษย์ และที่อยู่แวดล้อมมนุษย์ ซึ่งอาจก่อให้เกิดการเจ็บป่วย หรือความพิการต่อมนุษย์ด้วย"

กรอบแนวทางการดำเนินการ เพื่อให้เกิดการสาธารณสุขที่ดีของนานาประเทศ จึงกำหนดงานที่ต้องปฏิบัติออกเป็น 4 ส่วน คือ 1) การส่งเสริมสุขภาพ 2) การป้องกันโรค 3) การรักษาพยาบาล 4) การฟื้นฟูสภาพ

ในการให้บริการด้านการสาธารณสุขแก่ประชาชน โดยทั่วไปเป็นบทบาทภาระหน้าที่ ของหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะกระทรวงสาธารณสุข แต่อย่างไรก็ตาม ในบริบทของงานส่งเสริมสุขภาพ และงานสุขภาพสิ่งแวดล้อม หรือการบริการสาธารณสุขขั้นมูลฐาน ปรากฏว่า หน่วยงานรัฐส่วนกลางได้กระจายอำนาจ การจัดการดังกล่าวไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นแล้ว นับแต่ได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้น กลางคือ นับแต่พระราชกำหนดสุขภาพกรุงเทพ ร.ศ.116 ในสมัยรัชการที่ 5 ได้กำหนดให้ สุขภาพบาลกรุงเทพ มีหน้าที่ดำเนินการรักษาความสะอาด และป้องกันโรค ทำลายขยะมูลฝอย จัดสถานที่ถ่ายอุจจาระปัสสาวะ สำหรับราษฎรทั่วไป ห้ามการปลูกสร้าง หรือซ่อมแซมโรงเรือนที่จะเป็นเหตุให้เกิดโรค รวมทั้งการขนย้ายสิ่งโสโครก ที่ทำความรำคาญให้กับราษฎรไปทิ้ง เป็นต้น หรือแม้แต่ปัจจุบันในการกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นต่างๆ ก็ยังคงกำหนดให้มีหน้าที่ รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล ป้องกัน และระงับโรคติดต่อ จัดให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา โรงฆ่าสัตว์ ตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม บำรุงทางระบายน้ำ ส้วมสาธารณะ รวมทั้งการส่งเสริมพัฒนาอาชีพ การพัฒนาสตรี เด็ก และผู้สูงอายุ การศึกษาของชุมชน การบริการสาธารณสุข การบำรุงสถานกีฬา สถานพักผ่อนหย่อนใจ และอื่นๆ

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น ล้วนเป็นภารกิจที่เกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพขั้นพื้นฐาน หรือ การสุขภาพสิ่งแวดล้อมพื้นฐาน เพื่อการป้องกันป้องกันโรคติดต่อ และส่งเสริมการอนามัยสิ่งแวดล้อมของชุมชน ท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน มาตรา 52 วรรค 2 บัญญัติว่า "การบริการทางสาธารณสุขของรัฐ ต้องเป็นไปอย่างทั่วถึง และมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่น และเอกชนมีส่วนร่วมด้วย เท่าที่จะกระทำได้" มาตรา 290 บัญญัติว่า "เพื่อส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อย ต้องมีสารสำคัญ ดังนี้

1. การจัดการ การบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่ในเขตพื้นที่
2. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอยู่นอกเขตพื้นที่ โดยเฉพาะกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อดำรงชีวิต ของประชาชนในพื้นที่ของตน
3. การมีส่วนร่วมในการพิจารณา เพื่อริเริ่มโครงการ หรือกิจกรรมใด นอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่"

เพื่อให้เห็นปัญหาที่ชัดเจน จึงได้ดำเนินการทดสอบความมีนัยสำคัญระหว่าง ค่าเฉลี่ยเลขคณิตที่เรียกว่า ค่าที่ได้จากการสังเกต (Observed Value) กับเกณฑ์มากกว่าร้อยละ 60 โดยทดสอบค่าที่แบบ One-sample t-test ทั้งนี้ในการทดสอบ กำหนดใช้เกณฑ์ผ่านที่ระดับมากกว่าร้อยละ 60 และมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาอยู่ในระดับสูงที่จะต้องมีการแก้ไขทั้งหมด เนื่องจากปัญหามีหลายด้าน จำเป็นต้องใช้ เวลาในการแก้ปัญหาหลายปี บางปัญหาต้องใช้เวลา ยาวนานในการแก้จึงจะสำเร็จ

เพื่อค้นหาตัวแปรที่เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผล ต่อประสิทธิผลหรือความสำเร็จในการดำเนินงานของ อปท. เพื่อนำมาใช้ในการพัฒนารูปแบบส่งเสริมการบริหารจัดการที่มี ประสิทธิภาพของ อปท. ในกลุ่มจังหวัด สุรินทร์ กลุ่มที่ 1 โดยจัดทำเป็นรูปแบบส่งเสริมกลยุทธ์ ภายในกำหนด ระยะเวลา 1 ปี สถิติที่ใช้ในการ

วิเคราะห์ได้แก่ การ วิเคราะห์ความถดถอยโลจิสติก ทวิแบบสแต็ปไวส์-วอลด์ (Stepwise-Wald Binary Logistic Regression Analysis) สำหรับกระบวนการตัดสินใจในการวิจัยเป็นไปตามแผนภาพ 2 ตัวแปรสำคัญทั้งหมด (Crucial variables) ที่ได้จากการวิเคราะห์ดังกล่าวจะถูกนำไปพัฒนาร่วมกับ 4 มุมมองของ Balanced Scorecard ได้แก่ มุมมองทางการเงิน (financial perspective) มุมมองผู้รับบริการ (customer perspective) มุมมองกระบวนการภายใน (internal process perspective) และ มุมมองการเรียนรู้ (learning and growth perspective)

เพื่อจำแนกหรือรวมกันเป็นประเด็นยุทธศาสตร์ หลังจากนั้นจึงหาแนวทาง หรือวิธีการแก้ไขปัญหาในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ โดยการจัดทำแผนหรือโครงการต่างๆ (initiatives) เพื่อรองรับการแก้ปัญหาของแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ สำหรับโครงการที่จัดทำขึ้นจะต้องสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง โดยแต่ละโครงการจะประกอบไปด้วย ประเด็นยุทธศาสตร์ (strategic issues) วัตถุประสงค์ (objective) ตัวชี้วัด (key performance Indicator หรือ KPI) ปีที่ดำเนินการ (operation year) ความสำเร็จเดิม (baseline data) เป้าหมายที่ต้องการความสำเร็จ (target) และ แผนงาน/ โครงการ/กิจกรรม (Initiatives) ส่วนในขั้นต่อไปหลังจาก สร้างและพัฒนารูปแบบเรียบร้อยแล้ว ผู้วิจัยได้นำไปให้ ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนผู้ตรวจสอบความถูกต้องและความเหมาะสม ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะต่างๆ ในแบบของการสนทนากลุ่ม (focus group) และ ข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิถูกนำไปปรับรูปแบบการบริหารจัดการ (เชิงกลยุทธ์) ที่มีประสิทธิผลขององค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มจังหวัดสุรินทร์กลุ่มที่ 1 ต่อไป

บทสรุป

รูปแบบและประเภทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำได้ก็ได้อาจมีความเห็นที่สำคัญต่อการกำหนดทิศทางการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยทั้งประเทศเป็นอย่างมาก การจัดการ หรือควบคุมให้บุคคลมีพฤติกรรม หรือสุขลักษณะส่วนบุคคลที่ดี เอื้อต่อการมีสุขภาพอนามัยที่ดีของทารก เด็ก วัยรุ่น วัยทำงาน หรือผู้สูงอายุ ซึ่งรวมทั้งการเสริมสร้างให้ภูมิคุ้มกันโรค ให้แก่ชุมชนด้วย แต่อาจหมายถึงรวมถึง ฐานะทางเศรษฐกิจ ระดับการศึกษา สภาพปัญหาทางสังคม ตลอดจนวัฒนธรรม และความเชื่อของชุมชนในสังคมนั้นด้วย ซึ่งล้วนเป็นเหตุ หรือปัจจัยที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบ ทั้งในทางที่เป็นคุณ และเป็นโทษต่อสุขภาพอนามัย ของชุมชนนั้นเสมอ ความเป็นอยู่ที่ดีทางสังคม ซึ่งครอบคลุมถึง ปัจจัยต่างๆ ที่อยู่แวดล้อม อันอาจมีผลทำให้เกิดการเจ็บป่วย หรือความพิการทั้งทางร่างกาย และจิตใจของมนุษย์ได้ ซึ่งจะต้องถูกควบคุม หรือจัดการให้อยู่ในสภาวะที่เป็นคุณต่อสุขภาพอนามัย หรือการพัฒนาคุณภาพชีวิตของมนุษย์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ ต้องควบคุม หรือจัดการมิให้อยู่ในสภาวะที่เป็นโทษต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์นั่นเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สิ่งแวดล้อม หรือการอนามัยสิ่งแวดล้อม และการส่งเสริมสุขภาพ จึงเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาการสาธารณสุข และคุณภาพชีวิตของชุมชน ในกรอบงานด้านการส่งเสริมสุขภาพ และการป้องกันโรคนี้เององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นองค์กร หรือกลไกของประชาชนที่สำคัญ ที่มีบทบาทในการ พัฒนาการสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตขั้นพื้นฐาน ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ นั่นเองจากสภาพปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น และจากการศึกษาแนวทางการกระจายอำนาจทางการศึกษาของรัฐ การเปิดโอกาส

ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนท้องถิ่น เป็นกระจายอำนาจทางการศึกษาได้อย่างทั่วถึง

เนื่องจากรัฐได้มองเห็นว่าชุมชนช่วยเหลือ และพัฒนาการศึกษาให้เกิดคุณภาพสนับสนุน และส่งเสริมการทำงานระหว่างชุมชนกับสถาบันการศึกษาเพื่อให้เกิดจุดหมายเดียวกัน มีการพัฒนาร่วมกัน และความสำคัญของการเตรียมความพร้อมด้านการศึกษาไทยเพื่อก้าวสู่ 'ประชาคมอาเซียน' ทำให้ผู้วิจัยเกิดความตระหนัก และเห็นความสำคัญที่จะศึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีต่อสถานศึกษาภายใต้สังกัดเพื่อก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนในปี 2558

ซึ่งในการศึกษารูปแบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับประชาคมอาเซียน ศึกษาเฉพาะกรณีการจัดการศึกษาในจังหวัดสุรินทร์ ซึ่งอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนเป็นพื้นที่ในการศึกษาวิจัย เนื่องจากเป็นพื้นที่ชายแดนที่ติดต่อกับประเทศกัมพูชา ซึ่งเป็นหนึ่งในสมาชิกสมาคมอาเซียน เป็นพื้นที่ที่มีการคมนาคมสะดวก สามารถเดินทางไปมาหาสู่กัน เป็นเส้นทางเชื่อมโยงตามกรอบเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจ(Economic Corridor) มีภาษาที่ใช้ในการสื่อสารในเขตคล้ายคลึงกัน สามารถสื่อความหมายเพื่อสร้างความเข้าใจได้อย่างสอดคล้องกัน อีกทั้งประเทศไทยและประเทศกัมพูชา เป็นเสมือนบ้านพี่เมืองน้อง มีความสัมพันธ์ที่ดีและมั่นคงมาเป็นเวลายาวนาน การเลือกพื้นที่ในการศึกษาครั้งนี้จะทำให้เห็นทิศทางในการจัดการศึกษา ที่เป็นสากลในการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ทั้งนี้สามารถนำรูปแบบที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ ไปประยุกต์ใช้ในพื้นที่อื่นๆ ตามบริบทของพื้นที่นั้นๆ ต่อไป

บรรณานุกรม

- เฉลิมพงศ์ มีสมนัย. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในการบริหารราชการไทย. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธิราช, 2547.
- ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์. การบริหารราชการไทย. เชียงใหม่: สำนักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2555.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2550. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2558.
- สุวิสต์ โภชนพันธุ์. ประวัติการปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2547.
- อำนาจ ปิ่นพิลา. การบริหารราชการไทย. กรุงเทพมหานคร: คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง, 2554.