

การปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะของบุคลากรในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี

Fulfillment of Administrative Duties in The Public Services, of Personnel in the Local Government Organization, of Mueang Pathum Thani District, Pathum Thani Province.

วสันต์ ปานสังข์ (Wasun Phansong)¹

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาถึงความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ทางปกครองเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ ของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี 2) ศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ ของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี 3) นำเสนอแนวทางในการพัฒนาการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ ของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี ซึ่งทำการศึกษาถึงการจัดทำบริการสาธารณะใน 4 ด้าน คือ 1. ด้านการออก “กฎ”/ “ข้อบัญญัติ” 2. ด้านการออก “คำสั่งทางปกครอง” 3. ด้านการทำ “สัญญาทางปกครอง” และ 4. ด้าน “การปฏิบัติทางปกครอง” และเป็นการศึกษาวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Methods Research หรือ MMR) โดยการวิจัยเชิงปริมาณใช้ประชากรจำนวน 3 กลุ่ม คือ 1. ผู้บริหารท้องถิ่น 2. สมาชิกสภาท้องถิ่น 3. ข้าราชการและพนักงานท้องถิ่น และใช้กลุ่มตัวอย่างแบบการสุ่มแบบแบ่งชั้น ซึ่งผู้วิจัยได้คำนวณหากลุ่มตัวอย่างได้จำนวนทั้งสิ้น 248 คน ส่วนการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยได้ทำการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจงที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) เพื่อสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ซึ่งกลุ่มตัวอย่างประกอบด้วยกลุ่มตัวอย่างจำนวน 6 คน ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

1. ความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ทางปกครองเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี พบว่า โดยภาพรวมอยู่ในระดับน้อยมาก และเมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า ด้านการออก “กฎ”/ “ข้อบัญญัติ” มีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมา คือ ด้านการออก “คำสั่งทางปกครอง” และด้านการทำ “สัญญาทางปกครอง” ส่วนด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ด้าน “การปฏิบัติทางปกครอง” ตามลำดับ

2. ปัจจัยที่มีผลต่อระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ ของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่า ด้านการออก “คำสั่งทางปกครอง” มีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมา คือ ด้านการทำ “สัญญาทางปกครอง” และด้านการ “ปฏิบัติทางปกครอง” ส่วนด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ด้านการออก “กฎ”/ “ข้อบัญญัติ” ตามลำดับ

คำสำคัญ: บทบาทหน้าที่ทางปกครอง, บริการสาธารณะ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹ สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่ E-mail : vason_112@hotmail.com

Abstract

This research study aims 1) to study the cognition of the implementation of administrative roles and duties for the provision of public services among personnel in local administrative organizations in Mueang Pathum Thani District, Pathum Thani Province 2) to investigate the factors affecting the level of opinion about the role of the government in the provision of public services among personnel in local administrative organizations in the area of Mueang Pathum Thani District, Pathum Thani Province, and 3) to present guidelines for developing the implementation of administrative roles and duties in the provision of public services among personnel in local administrative organizations in Mueang Pathum Thani District, Pathum Thani Province. The study examined the provision of public services in four aspects: 1) the issuing of rules/ regulations 2) the issuing of administrative orders 3) the making of administrative contracts, and 4) the administrative practices which were Mixed Methods Research (MMR). The quantitative research used 3 population groups: 1) local administrators 2) local council members and 3) local government officials and employees, using a stratified random sample which calculated a total sample of 248 people. As for the qualitative research, 6 people were selected by a specific sampling as key informants for an in-depth interview. The results of the research were summarized as follows.

The results of the research were as follows

1. Cognition in the fulfil of administrative services for the preparation of personnel in the local administrative organization in Mueang Pathum Thani area Pathum Thani Province found that the overall level was very low, and then classified by aspects, it was found that the aspect of issuing rules/regulations had the highest average, followed by administrative orders and administrative contracts. The aspect with the least mean is in terms of administrative practices, respectively

2. Factors affecting the opinion level regarding the roles and duties of the administration in the provision of public services of personnel in the local administrative organization in Mueang Pathum Thani District, Pathum Thani Province revealed that the overall were at a moderate level, the categorized by aspect, it was found that the issuing of administrative orders had the highest average, followed by administrative contracts and administrative practices, while the aspect with the least mean is the issuing of rules/regulations , respectively.

Keywords: Administrative Duties, The Public Services, The Local Government Organization

วันที่รับบทความ : 15 มีนาคม 2564

วันที่แก้ไขบทความ : 11 พฤษภาคม 2564

วันที่ตอบรับการตีพิมพ์บทความ : 1 มิถุนายน 2564

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของงานวิจัย

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่จำเป็นและมีความสำคัญในทางการเมือง โดยเป็นการปกครองของชุมชนต่าง ๆ เฉพาะอย่างยิ่งชุมชนที่มีการปกครองระบบประชาธิปไตย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าในทางทฤษฎีและแนวความคิดทางปกครองรัฐบาลซึ่งเป็นกลไกในการบริหารการปกครองของรัฐ ย่อมมีภาระหน้าที่มากมายในการบริหารประเทศและให้บริการประชาชน ได้รับความสุขและความสบายในการดำรงชีพ ที่เรียกว่า การจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) แต่ย่อมเป็นไปไม่ได้ที่รัฐบาลจะดูแลและจัดทำบริการให้กับประชาชนได้ทั่วถึงทุกชุมชนของประเทศ เพราะอาจเกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน และอาจจะไม่เป็นการตอบสนองความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง ดังนั้น การลดภาระของรัฐบาลโดยการให้ประชาชนในชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชน จะเกิดความสะดวกรวดเร็วและตรงกับจุดประสงค์หรือความมุ่งหมายของชุมชนนั้น ๆ (สิวพร สุขเอียด, 2562, เว็บไซต์)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจและรับมอบภารกิจบางอย่างจากรัฐบาลมาดำเนินการจัดทำเอง โดยภารกิจที่จัดทำนั้นเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับท้องถิ่น และเป็นกิจการที่ท้องถิ่นสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่ารัฐ เนื่องจากเป็นกิจการที่มีลักษณะเฉพาะ ขึ้นอยู่กับสภาพความเป็นอยู่ของท้องถิ่นแต่ละแห่ง โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลางตามมาตรา 250 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 โดยได้ให้อำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างหน่วยงานของรัฐ ร่วมกันหรือมอบหมายให้เอกชนดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ

ดังนั้น จึงควรทำความเข้าใจเสียก่อนว่า “บริการสาธารณะ” เป็นคำที่มีความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ หมายรวมถึงอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ (service public) อำนาจและหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบ (police) โดยในส่วนของอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแยกประเภทได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. อำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ (service public) ความหมายถึง กิจการที่ฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่น (ประยูร กาญจนกุล, 2538, หน้า 108) เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกสบายและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยมีได้มุ่งหวังผลกำไรแต่มุ่งหวังให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับประโยชน์สูงสุด

2. อำนาจและหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบ (police) หรือ การใช้อำนาจหน้าที่ตำรวจทางปกครอง ในการควบคุมการใช้เสรีภาพของปัจเจกชนเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในท้องถิ่น ทั้งนี้โดยมีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้ (วรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538, หน้า 301 – 303) คือ
 1. ผู้ที่ใช้อำนาจหน้าที่ในการควบคุมได้ต้องเป็นผู้ที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้
 2. มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นสังคม
 3. เป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวในทางมหาชน ในลักษณะของการจำกัดเสรีภาพ
 4. ความสงบเรียบร้อยที่ต้องป้องกันนั้นมี 3 ลักษณะ คือ ความสงบในถนน ในที่สาธารณะ ตลอดจนความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีสถานะเป็น “นิติบุคคล” มีอำนาจจัดทำบริการสาธารณะภายในเขตพื้นที่ของตนและขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนด โดยสามารถแยกออกเป็นรูปแบบของจัดทำบริการสาธารณะ หรือการกระทำทางปกครองได้ ดังนี้

1. การออก “กฎ”/“ข้อบัญญัติ” หมายถึง แสดงออกถึงเจตจำนงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอันที่จะกำหนดนิติสัมพันธ์ก่อให้เกิดสิทธิหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนหรือบุคคลอื่นเหนืออาณาเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยเป็นการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวเพื่อให้ปฏิบัติหรือดำเนินการต่าง ๆ รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ ตามขอบอำนาจและหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จลุล่วงลงได้

2. การออกคำสั่งทางปกครอง หมายถึง การแสดงเจตนาฝ่ายเดียวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อกำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับบุคคลอื่น โดยเฉพาะเจาะจงต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง อันก่อให้เกิดการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลผู้รับคำวินิจฉัยสั่งการภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้

3. การทำสัญญาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังอาจมีความสัมพันธ์กับเอกชนบนพื้นฐานของคู่สัญญา โดยสัญญาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำกับเอกชนอาจแยกพิจารณาได้ 2 กรณี คือ 1) สัญญาทางแพ่ง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งนิติสัมพันธ์ที่เสมอภาคแบบเดียวกับเอกชนทำกับเอกชน โดยไม่ประสงค์จะใช้อำนาจมหาชนเหนือเอกชน เช่น สัญญาซื้อขายพัสดุ อุปกรณ์ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) สัญญาทางปกครอง เป็นสัญญาที่นำหลักกฎหมายมหาชนมาใช้บังคับ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งนิติสัมพันธ์ที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจเหนือกว่าเอกชนที่เป็นคู่สัญญา เช่น มีอำนาจในการแก้ไขสัญญาเพียงฝ่ายเดียว มีอำนาจควบคุมดูแลการดำเนินการบริการสาธารณะควบคุมคู่สัญญาอย่างใกล้ชิด

4. การปฏิบัติการทางปกครอง หมายถึง การอันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ที่มีใช้เป็นนิติกรรมทางปกครอง

อันเป็นการแสดงเจตนากระทำการที่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย

จากบทบาทอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่าในทางปฏิบัติผู้มีอำนาจและหน้าที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดทำบริการสาธารณะที่ถูกต้อง จึงทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะทำการศึกษาถึงความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ตลอดจนปัจจัยที่มีต่อระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ในทางปกครองมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี โดยใช้เครื่องมือทางปกครองที่ได้แก่ 1) การออกกฎ/ข้อบัญญัติ 2) การออกคำสั่งทางปกครอง 3) การทำสัญญาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 4) การปฏิบัติการทางปกครอง ซึ่งเรียกว่ารูปแบบของการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ทางปกครองเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ ของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อบทบาทหน้าที่ทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี

1.2.3 เพื่อนำเสนอแนวทางในการพัฒนาการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ ของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

1.3.1 ขอบเขตประชากร

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยต้องการที่จะศึกษาถึงการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ทางปกครองในการจัดทำ

บริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี ซึ่งได้แก่ผู้บริหารเทศบาลและผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล บุคลากรซึ่งเป็นข้าราชการหรือพนักงาน เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี ทั้งสิ้น 10 เขตเทศบาล 5 องค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ เทศบาลเมืองปทุมธานี เทศบาลเมืองบางคูวัด เทศบาลตำบลบางหลวง เทศบาลตำบลบางกะดี เทศบาลตำบลหลักหก เทศบาลตำบลบ้านกลาง เทศบาลตำบลบางเดื่อ เทศบาลตำบลบางพลู เทศบาลตำบลบางเขียง เทศบาลตำบลบ้านใหม่ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฉาง องค์การบริหารส่วนตำบล บ้านกระแซง องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านบางหลวง องค์การบริหารส่วนตำบลบางพูด และองค์การบริหารส่วนตำบลสวนพริกไทย

1.3.2 ขอบเขตเนื้อหา

ศึกษาถึงการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี

1.3.3 ขอบเขตด้านระยะเวลา

การวิจัยครั้งนี้ใช้เวลาดำเนินการระหว่างเดือน มกราคม 2563 ถึง ตุลาคม พ.ศ.2563

1.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ตัวแปรต้น

ตัวแปรตาม

ด้านลักษณะส่วนบุคคล

1. เพศ
2. อายุ
3. ระดับการศึกษา
4. ระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่
5. ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายบริหารท้องถิ่น
6. ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายสภาท้องถิ่น
7. ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่น

ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจและความคิดเห็น

1. ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของการนำรูปแบบการใช้อำนาจทางปกครองเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ
2. ความคิดเห็นในการนำรูปแบบการใช้อำนาจหน้าที่ทางปกครองเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ

การปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ

1. ด้านการออกกฎ/ข้อบัญญัติ
2. ด้านการออกคำสั่งทางปกครอง
3. ด้านการทำสัญญาทางปกครอง
4. ด้านการปฏิบัติทางปกครอง

2. วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ ใช้วิธีการวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Methods Research หรือ MMR) ประกอบด้วย การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) และการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยประชากรและกลุ่มตัวอย่างของการวิจัยในแต่ละแบบจะประกอบไปด้วย

2.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1.1 การวิจัยเชิงปริมาณ

ประชากรที่ใช้ในการวิจัย คือ บุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี ซึ่งรวมทั้งสิ้น 10 เขตเทศบาล และ 5 องค์การบริหารส่วนตำบล โดยจำแนกกลุ่มประชากรเป็น จำนวน 3 กลุ่ม ประกอบไปด้วย 1) ผู้บริหารท้องถิ่น 2) สมาชิกสภาท้องถิ่น 3) ข้าราชการและพนักงานท้องถิ่น จำนวน 652 คน และกลุ่มตัวอย่าง จำนวนทั้งสิ้น 248 คน โดยทำการคำนวณหาขนาดของกลุ่มตัวอย่างที่เหมาะสมจากการคำนวณของทาโรยามาเน่ (Taro Yamane) ใช้ค่าความคาดเคลื่อนร้อยละ 5 ที่ระดับความเชื่อมั่น 95%

2.1.2 การวิจัยเชิงคุณภาพ

ใช้กลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) และใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) จำนวน 6 คน ได้แก่ ปลัดจังหวัดปทุมธานี นายอำเภอเมืองปทุมธานี ปลัดอำเภอเมืองปทุมธานี ท้องถิ่นจังหวัดปทุมธานี ท้องถิ่นอำเภอเมืองปทุมธานี และปลัดองค์กรปกครองส่วนจังหวัดปทุมธานี

2.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

2.2.1 การวิจัยเชิงปริมาณ

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ แบบสอบถาม (questionnaires) โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 เป็นการสอบถามเกี่ยวกับสภาพทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถามมีลักษณะเป็นแบบตรวจสอบรายการ (Check Lists) ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่งหน้าที่ และ ระยะเวลาการปฏิบัติงาน

ส่วนที่ 2 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ

ส่วนที่ 3 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยกำหนดให้ข้อคำถามที่มีความหมายเชิงปฏิฐาน (Positive) มีให้เลือกตอบแบบมาตราส่วนประมาณค่า (rating scale) 5 ระดับ

2.2.2. การวิจัยเชิงคุณภาพ

การวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) โดยแบ่งออกเป็น 2 ตอน ดังนี้ ตอนที่ 1 สถานภาพทั่วไป และตอนที่ 2 เป็นแบบสัมภาษณ์ถึงแนวทางในการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการ 1) การออกกฎ/ข้อบัญญัติ 2) การออกคำสั่งทางปกครอง 3) การทำสัญญาทางปกครอง และ 4) การปฏิบัติการทางปกครอง ของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี

2.3 สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์

2.3.1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม สถิติที่ใช้ได้แก่ การหาค่าเฉลี่ย ค่าร้อยละ และค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน ในการอธิบายข้อมูลทั่วไป

2.3.2 การใช้สถิติ เช่น t-test ในการหาค่าความสัมพันธ์ของปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ทางปกครองและปัจจัยที่มีผลต่อระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ ของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ

2.3.3 วิเคราะห์ค่าเป็นกลางทางสถิติ และปัจจัยข้อมูลพื้นฐานส่วนบุคคลกับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะและความคิดเห็นเกี่ยวกับ

บทบาทหน้าที่ทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3.4 การวิเคราะห์สหสัมพันธ์ (Multiple Correlation) โดยการเชื่อมโยงแนวคิดทฤษฎีที่ได้กล่าวแล้ว เพื่อให้ชุดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะและปัจจัยที่มีผลต่อระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3.5 แบบสัมภาษณ์ นำมาวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ด้วยการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลจำแนกและจัดระบบข้อมูล แล้ววิเคราะห์เนื้อหาจากการสัมภาษณ์โดยการตีความแล้วสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (Analytic induction)

3. สรุปผลการวิจัย

ส่วนที่ 1 : ข้อมูลพื้นฐาน

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศชายคิดเป็นร้อยละ 59.1 และส่วนใหญ่มีอายุอยู่ระหว่างอายุ 46-55 ปี คิดเป็นร้อยละ 31.1 ส่วนใหญ่มีการศึกษาระดับปริญญาตรี คิดเป็นร้อยละ 41.3 ระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ปฏิบัติงานเป็นระยะเวลา 11 – 15 ปี ส่วนใหญ่ปฏิบัติหน้าที่ข้าราชการท้องถิ่นในตำแหน่งพนักงานเทศบาลประเภททั่วไป (ทุกสายงาน) คิดเป็นร้อยละ 37.8

ส่วนที่ 2 : ผลการวิเคราะห์ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ทางปกครองเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ ของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี พบว่า

โดยภาพรวมอยู่ในระดับน้อยมาก และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านตามลำดับค่าเฉลี่ยมากไปหาน้อย

อันดับแรก คือด้านการออก “กฎ”/“ข้อบัญญัติ” รองลงมา คือ ด้านการออก “คำสั่งทางปกครอง” ด้านการทำ “สัญญาทางปกครอง” และด้านการ “ปฏิบัติการทางปกครอง” ตามลำดับ

ส่วนที่ 3 : ผลการวิเคราะห์ปัจจัยมีผลต่อระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี พบว่า

โดยภาพรวมมีระดับความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านโดยเรียงตามลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ดังนี้ อันดับแรก คือ ด้านการออก “คำสั่งทางปกครอง” รองลงมา คือ ด้านการทำ “สัญญาทางปกครอง” ด้าน “การปฏิบัติทางปกครอง” และ ด้านการออก “กฎ”/“ข้อบัญญัติ” ตามลำดับ

ส่วนที่ 4 : ผลการทดสอบสมมติฐาน

ผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่า เพศต่างกัน มีปัจจัยที่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี ไม่แตกต่างกันจึงปฏิเสธสมมติฐาน ส่วนอายุที่แตกต่างกัน มีปัจจัยที่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ แตกต่างกันจึงยอมรับสมมติฐาน และระดับการศึกษาที่แตกต่างกัน มีปัจจัยที่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ ไม่แตกต่างกันจึงปฏิเสธสมมติฐาน และระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกัน มีปัจจัยที่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ ไม่แตกต่างกันจึงปฏิเสธสมมติฐาน

ส่วนที่ 5 : ผลการวิเคราะห์ข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาและแนวทางการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ทางปกครองในการจัดทำบริการ

สาธารณะของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในแต่ละด้าน ดังนี้

1. ด้านการออก “กฎ”/“ข้อบัญญัติ”

ในด้านนี้ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นว่า ยังไม่ เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้ดี แต่ยังมีข้อท้วงติงและข้อห่วงใยในเรื่องการออกข้อบัญญัติ หรือเทศบัญญัติที่ส่วนใหญ่จะมีการคัดลอกตามอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งบางครั้งก็ทำให้เกิดข้อความผิดพลาดเนื่องจากการออกข้อบัญญัติ หรือเทศบัญญัติไม่เป็นปัจจุบันเพราะได้ มีกฎหมายแก้ไขขึ้นมาใหม่ใช้บังคับแล้วอีกทั้งมีความล่าช้าไม่ทันต่อสถานการณ์

2. ด้านการออก “คำสั่งทางปกครอง”

ในด้านนี้ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นว่ายังมี ปัญหาในทางปฏิบัติในหลายประการ เช่น มีข้อบกพร่องในการอ้างข้อกฎหมายที่ให้อำนาจในการออกคำสั่ง ทั้งนี้เนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งยังขาดความรู้ความเข้าใจข้อกฎหมายในการออกคำสั่ง นอกจากนี้การออกคำสั่งยังมีความล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์ เนื่องจากผู้ออกคำสั่งต้องใช้เวลาในการตรวจสอบก่อนออกคำสั่ง ตลอดจนปัญหาการคาบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่ง

3. ด้าน “สัญญาทางปกครอง”

ในด้านนี้ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นว่า ยังไม่ เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากการจัดซื้อจัดจ้าง และการทำสัญญาทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีการกำหนดไว้ในแผนงานและโครงการและงบประมาณประจำปี ซึ่งเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มีความรู้และความเข้าใจได้ดี และยังมีหน่วยงาน เช่น ปปช. สตง.ได้เข้าทำการตรวจสอบและให้คำแนะนำ นอกจากนี้ยังมีฝ่ายปกครองท้องถิ่นคอยกำกับดูแลอีก

ชั้นหนึ่ง อีกทั้งในปัจจุบันได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และได้ยกเลิกระเบียบเก่า ดังนั้น การจัดซื้อจัดจ้างและการทำสัญญาทางปกครองหรือสัญญาทางแพ่งจึงมีความเข้มงวดมากขึ้น ส่วน ปัญหาการร้องเรียนยังมีอยู่บ้างในเรื่องการกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะของสิ่งของที่ต้องการจัดซื้อหรือจัดจ้างไปเอื้อต่อคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และความล่าช้าหรือไม่ดำเนินงานตามกำหนด ตลอดจนการละทิ้งการจ้าง จึงต้องมีการบอกเลิกสัญญาและเรียกค่าปรับ จนอาจเกิดการฟ้องร้องต่อศาลปกครอง

4. ด้าน “การปฏิบัติทางปกครอง”

ในด้านนี้ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นว่า ไม่มี ปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากการออกไปปฏิบัติทางปกครองของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น จะต้องอยู่ในแผนงานโครงการประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมีประชาชนในท้องถิ่นหรือชุมชนร้องขอสนับสนุนมาโดยผ่านทางผู้นำชุมชนหรือผู้นำท้องถิ่น และการออกไปปฏิบัติภารกิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็จะประสานงานกับผู้นำชุมชน และมีการบอกกล่าวประกาศให้ประชาชนผู้ที่อาจจะได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติได้รับทราบก่อนเสมอ เพื่อป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติ และการเรียกร้องการเยียวยาความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นในภายหลัง นอกจากนี้ในการปฏิบัติทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น บางครั้งต้องมีการประสานงานจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในเขตพื้นที่เดียวกัน เช่น กรมเจ้าท่า กรมชลประทาน หรือกรมราชพัสดุ เพื่อขออนุญาตเข้าใช้พื้นที่ในการปฏิบัติภารกิจ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความล่าช้าต่อการปฏิบัติของทางท้องถิ่นบ้างเท่านั้น

4. อธิบายผล

4.1 จากผลการศึกษาวิจัยเรื่อง “การปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ ของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี” ผู้วิจัยขออธิบายผลในประเด็นสำคัญแต่ละด้าน ดังต่อไปนี้

4.1.1 ด้าน การออก “กฎ” / “ข้อบัญญัติ” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยภาพรวม บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี มีความเข้าใจการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ ด้านการออก “กฎ” / “ข้อบัญญัติ” อยู่ในระดับน้อยมาก และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านโดยเรียงตามลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย พบว่า อยู่ในระดับปานกลางและน้อย คือ ฝ่ายสภาท้องถิ่นรองลงมา คือ พนักงานท้องถิ่นประเภทบริหารท้องถิ่น, ส่วนปัจจัยมีผลต่อระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ ของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี ด้านการออก “กฎ” อยู่ในระดับปานกลาง

โดยลำดับศักดิ์แห่งกฎหมายแล้ว “กฎ” หรือ “ข้อบัญญัติ” ของท้องถิ่น จัดอยู่ในชั้นกฎหมายลำดับรองที่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติ ดังนั้น การออก “กฎ” คือ “ข้อบัญญัติ” ของท้องถิ่นจะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทในระดับพระราชบัญญัติโดยการออก “กฎ” หรือ “ข้อบัญญัติ” ของท้องถิ่น จะออกเกินกว่าอำนาจแห่งกฎหมายแม่บทไม่ได้ ดังนั้น ฝ่ายสภาท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญต่อการออก “กฎ” หรือ “ข้อบัญญัติ” ท้องถิ่นจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับการวิจัยของอิทธิพล ทศนา (2542, บทคัดย่อ) ที่ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง อำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า สภาท้องถิ่นมีบทบาทที่สำคัญในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น อันเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองประโยชน์ต่อส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าบุคลากรของท้องถิ่นควรจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในการออก “กฎ” หรือข้อบัญญัติท้องถิ่น แต่ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ยังมีข้อท้วงติง และข้อห่วงใยในเรื่องการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น คือ การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ส่วนใหญ่จะมีการคัดลอกการออกข้อบัญญัติ หรือเทศบัญญัติ ตามอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ที่เคยออกมาแล้ว ซึ่งบางครั้งก็ทำให้เกิดข้อผิดพลาดเนื่องจากการออกข้อบัญญัติ หรือเทศบัญญัติ ไม่เป็นปัจจุบัน เนื่องจากมีกฎหมายแม่บทได้แก้ไขขึ้นมาใหม่ อีกทั้งการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นมีความล่าช้าไม่ทันต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

4.1.2 ด้านการออก “คำสั่งทางปกครอง”

โดยภาพรวม บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานีมีความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ทางปกครองเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะด้านการออก “คำสั่งทางปกครอง” อยู่ในระดับน้อยมาก ส่วนปัจจัยมีผลต่อระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ทางปกครองเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ ด้านการออก “คำสั่งทางปกครอง” ของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี อยู่ในระดับมาก โดยมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการออก “คำสั่งทางปกครอง” ในหัวข้อการขออนุญาตซ่อมแซมอาคารแต่ทำการซ่อมแซมผิดไปจากสภาพเดิมโดยไม่ขออนุญาต ท้องถิ่นสามารถมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารได้มากที่สุด

เจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองจะต้องเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่กฎหมายให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ และจะต้องเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาในเรื่องนั้น ๆ ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ที่บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น” แต่จากผลการวิจัย พบว่า โดยภาพรวมบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี มีความรู้ความเข้าใจด้านการออก “คำสั่งทางปกครอง” อยู่ในระดับน้อยมาก จึงอาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและเป็นอุปสรรคในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งสอดคล้องกับการวิจัยของ นางสาวมานิดา สิงห์กุล (2548, บทคัดย่อ) ที่ได้ทำการศึกษากถึง การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พบว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่มีความรู้ความเข้าใจในขั้นตอนของการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงทำให้การออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบหรือเลือกปฏิบัติและใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และยังสอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ที่พบว่ากรออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ยังมีข้อบกพร่องในการอ้างข้อกฎหมายที่ให้อำนาจในการออกคำสั่ง ทั้งนี้เนื่องมาจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้ออกคำสั่งยังขาดความรู้ความเข้าใจในการออกคำสั่ง นอกจากนี้ยังมีความล่าช้าไม่ทันต่อสถานการณ์ และเหตุการณ์ เนื่องจากจะต้องใช้ระยะเวลาในตรวจสอบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานในเขตพื้นที่เดียวกันที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่ง

4.1.3 ด้าน “สัญญาทางปกครอง” โดยภาพรวม บุคลากรในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานีมีความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ทางปกครองเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะด้านการทำสัญญาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในระดับน้อยมาก ส่วนปัจจัยมีผลต่อระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ทางปกครองในการจัดทำบริการ

สาธารณะ ของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี ด้านการทำสัญญาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง

ในส่วนของสัญญาที่ทำขึ้นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเอกชนนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะฝ่ายปกครองสามารถที่จะเลือกได้ว่า ประสงค์จะทำสัญญาภายในระบบกฎหมายเอกชน เช่นเดียวกับที่เอกชนทำสัญญาระหว่างกันเอง ซึ่งจะเป็นสัญญาทางแพ่ง หรือสัญญาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสงค์จะทำสัญญาในฐานะฝ่ายปกครองตามระบบกฎหมายปกครอง ซึ่งจะเป็นสัญญาทางปกครอง โดยฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์พิเศษเหนือเอกชนคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง แต่จากผลการวิจัย พบว่า โดยภาพรวมบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานีมีความรู้ความเข้าใจด้านการทำสัญญาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ในระดับน้อยมาก ผู้วิจัยจึงเห็นว่าการนี้ดังกล่าวจึงให้เกิดการทำสัญญาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผิดกฎหมาย ดังเช่น กรณีเข้าไปเป็นผู้ที่ไม่มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญา เช่น การให้บุตรของผู้บริหารท้องถิ่นเข้าเป็นคู่สัญญาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.127-128 /2552) หรือ การทำสัญญาซื้อขาย พัสตุ อุปกรณ์ จากจากร้านค้าของสมาชิกสภาท้องถิ่น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.298/2551) และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ พบว่า ภายหลังจากที่ได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 โดยยกเลิกการนำระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างของกระทรวงมหาดไทย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ได้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง และทำสัญญาตามกฎหมายและระเบียบดังกล่าว และนอกจากยังมีหน่วยงานอื่น ๆ เช่น ปปช.

แสดงได้เข้าทำการตรวจสอบและให้คำแนะนำทำให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง และทำสัญญาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใสมากขึ้น

4.1.4 ด้าน “การปฏิบัติทางปกครอง” โดยภาพรวม บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี มีความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ทางปกครองเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะด้านการปฏิบัติทางปกครอง อยู่ในระดับน้อยมาก ส่วนปัจจัยมีผลต่อระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ ของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี ด้านการปฏิบัติทางปกครอง โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง

ในการปฏิบัติการทางปกครอง คือ การแสดงเจตนาที่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายและหลักความชอบด้วยกฎหมาย โดยการกระทำทางปกครองประกอบด้วย หลักการย่อย 2 หลักการ คือ 1. หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย 2. หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ผู้วิจัยจึงเห็นว่าบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่ ในการปฏิบัติการทางปกครองหรือการละเว้นการปฏิบัติทางปกครอง เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนและสาธารณะชน ดังเช่นคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานไว้ว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นนอกจากมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยทางสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยทั่วไป ยังมีอำนาจหน้าที่ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะด้วย การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกับผู้จำหน่ายสินค้าในทางสาธารณะ ซึ่งมีเขตพื้นที่อันเป็นจุดผ่อนผัน ถือเป็นละเว้นการปฏิบัติอันเป็นละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.188/2557) ซึ่งสอดคล้องกับการวิจัยของ

นายไพรัช โตสวัสดิ์ (2547, บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่องการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการปฏิบัติการทางปกครองซึ่งพบว่า การปฏิบัติทางปกครองจะต้องเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย โดยการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายนั้น ศาลได้มุ่งตรวจสอบความชอบในทางเนื้อหา และนำหลักความพอสมควรแก่เหตุมาวินิจฉัยแก่คดี และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ พบว่าการปฏิบัติการทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากการปฏิบัติการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องอยู่ในแผนงานโครงการประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมีประชาชนในท้องถิ่นหรือชุมชนร้องขอสนับสนุนมาโดยผ่านทางผู้นำชุมชนหรือผู้นำท้องที่ และหากท้องถิ่นจะส่งเจ้าหน้าที่ออกไปปฏิบัติการใด ๆ ก็จะต้องประสานงานกับผู้นำชุมชน และมีการบอกกล่าวประกาศให้ประชาชนผู้ที่อาจจะได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติการได้รับทราบก่อนเสมอ เพื่อป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและการเรียกร้องการเยียวยาความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นในภายหลัง

4.2 แนวทางในการพัฒนาการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ ของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี มีดังนี้

4.2.1 จัดทำคู่มือการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากปัจจุบัน การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐซึ่งเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ได้มีบทบาทมากขึ้นทั้งในระดับสังคมและประเทศชาติ ดังนั้น การใช้อำนาจในทางปกครองเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ จะต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ทางปกครองของการจัดทำ

บริการสาธารณะ ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรของท้องถิ่น โดยการจัดให้มีคู่มือในการปฏิบัติทางปกครองเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ทั้ง 4 ด้าน คือ 1. ด้านการออก “กฎ” หรือข้อบัญญัติท้องถิ่น และ เทศบัญญัติ 2. ด้านการออก “คำสั่งทางปกครอง” 3. ด้านการทำ “สัญญาทางปกครอง” และ “สัญญาทางแพ่ง” และ 4. ด้านการปฏิบัติทางปกครอง ตลอดจนหลักการปฏิบัติตามกฎหมายทางปกครอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ตลอดจนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง 2542 ตลอดจนระเบียบการดำเนินคดีในศาลปกครอง เป็นต้น

4.2.2 จัดโครงการฝึกอบรม ฝึกอบรมเป็นการปฏิบัติกรเป็นการสร้างความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ให้กับบุคลากรในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยการนำปัญหาจากการปฏิบัติงานจริงในพื้นที่และการตั้งกระตุกด้วยติด้วยการเปิดการอภิปรายเปรียบเทียบการปฏิบัติงานที่ผ่านมา ตลอดจนการศึกษาดูงาน โดยนำวิทยากรที่มีความรู้และประสบการณ์ เข้าร่วมการบรรยาย เพื่อเสริมสร้างทักษะความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครอง ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถที่จะส่งบุคลากรเข้ารับการอบรมตามหน่วยงานราชการ หรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่จัดการฝึกอบรมในหลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครอง เช่น โครงการ

อบรมของศาลปกครอง โครงการอบรมของสถาบันพระปกเกล้า เป็นต้น

5. ข้อเสนอแนะ

5.1 ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

5.1.1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรที่จะต้องจัดให้มีการฝึกอบรมบุคลากรผู้ที่มีบทบาทในการกระทำทางปกครองเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อสร้างทักษะและความรู้ความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ อีกทั้งป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการกระทำทางปกครอง

5.1.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ควรนำเอาข้อบกพร่องจากการปฏิบัติ เช่น ความล่าช้าไม่ทันต่อสถานการณ์ ตลอดจนปัญหาความคาบเกี่ยวของอำนาจหน้าที่ของหลายหน่วยงานในพื้นที่เดียวกัน ไปปรับแผนงานการปฏิบัติในการจัดทำบริการสาธารณะ ให้มีรวดเร็วทันต่อการแก้ปัญหาและสถานการณ์ที่เกิดขึ้น อันเป็นการตอบสนองความต้องการและแก้ปัญหาให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้ทันต่อสถานการณ์ เป็นต้น

5.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

5.2.1 ควรให้มีการทำการศึกษาวิจัยถึงปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ทางปกครองเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี

5.2.2 ควรให้มีการทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติการทางครองเพื่อจัดทำบริการสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี

6. เอกสารอ้างอิง

บรรศักดิ์ อูวรรณโณ. (2538). *กฎหมายมหาชนเล่ม ๓ ที่มาและนิติวิธี*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

ประยูร กาญจนกุล. (2538). คำบรรยายกฎหมาย

ปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ:

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ไพรัช โตสวัสดิ์. (2547). การตรวจสอบ

ความชอบด้วยกฎหมายของการปฏิบัติการ

ทางปกครอง. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์

มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์,

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

มานิดา สิงห์กุล. (2548). การควบคุมความชอบ

ด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองของ

เจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติ

ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522. วิทยานิพนธ์

นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์,

มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สิวพร สุขเอียด. (2562). การปกครองส่วน

ท้องถิ่น. ค้นเมื่อ 22 มีนาคม 2562,

จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title>.

อิทธิพล ทศนา. (2542). อำนาจออกข้อบัญญัติ

ท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขานิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

