

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองเหล็ก อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างกรอบความคิดในการทำวิจัย ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
3. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น
4. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
5. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองเหล็ก
6. การถ่ายโอนภารกิจด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดของการวิจัย

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมายซึ่งส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน จะต่างกันบ้างก็คือสำนวนและรายละเอียดปลีกย่อยซึ่งสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2526 : 8) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดมีองค์กรทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์กรนี้ถูกจัดตั้งและควบคุม โดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้

อุทัย หิรัญโต (2523 : 2) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่ รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้นของประเทศ ไม่ใช่รัฐอิสระ

มหาวิทยาลัยรามคำแหง (2547 : 4) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองระดับรองของรัฐซึ่งรัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อกระจายอำนาจการปกครองทั้งทางการเมืองและทางการบริหารให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่างเพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของตนเอง โดยมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง สามารถกำหนดนโยบายและบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการของตนเอง ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ โดยมีองค์การที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามความมุ่งหมายของท้องถิ่นนั้น ๆ

ร็อบสัน (Robson. 1953 : 574) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐ ได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

คลาร์ก (Clarke. 1957 : 87 - 89) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น ไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองระดับรองของประเทศหรือรัฐที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะจัดตั้งและอยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

ฮอลโลเวย์ (Holloway. 1959 : 101-103) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่นหมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

วิท (Wit. 1967 : 101-103) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจ ไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว

รัฐบาลของท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในเขตอำนาจของตน

มอนตาญ (Montagu. 1984 : 574) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่ผู้บริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยอิสระ มีอำนาจอิสระและมีความรับผิดชอบที่สามารถใช้ได้โดยปลอดจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ยังคงอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศไม่ใช่รัฐอิสระ

จากนิยามต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น พอสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่ประชาชนในท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ดำเนินการพัฒนาตนเองตาม ความต้องการของตนเอง โดยผ่านตัวแทนที่ได้จากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้นและมีองค์กรที่เป็นตัวแทน และได้รับการกำกับดูแลจากรัฐบาลส่วนกลาง

2. วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

จำแนกวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้ (ชวงส์ ฉายะบุตร. 2539 : 26)

2.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่น ได้จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบาเป็นการแบ่งเบาทั้งในด้านการเงินตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2.2 เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวย่อมไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

2.3 เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็น โดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้

ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

2.4 เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบคอบระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

3. ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากแนวความคิดในการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจปกครองและเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถสรุปได้ ดังนี้ (มธุรยา กุสกุรัตน. 2552 : 12-14)

3.1 การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมือง การปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครองการบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบและหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตย ในที่สุด (ชูศักดิ์ เทียงตรง. 2518 : 6 - 7) โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารการเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนใช้ดุลพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่นนับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่น จะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานท้องถิ่นเกิดความคุ้นเคย มีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

3.2 การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่งก็คือ การปกครองตนเองมิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน การปกครองตนเองคือ

การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไข ปัญหาของท้องถิ่นของตน (อนันต์ อนันตกุล. 2521 : 6-7)

นอกจากนี้ การปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุดคือ รากหญ้า (Grass Roots) ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่ง ของการพัฒนากระบวนการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งขาดอันหนึ่งก็คือการขาดรากฐานในท้องถิ่น (ลิขิต ธีรเวคิน. 2550 : 3)

3.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาระยะของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญ ของการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาระยะของรัฐบาลเนื่องจากความจำเป็นบางประการ ดังนี้ (ชวงค์ ฉายะบุตร. 2539 : 28-29)

3.3.1 การกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้นซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง

3.3.2 รัฐบาลมีอาจจะดำเนินการในการสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการ โครงการในท้องถิ่น โดยรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุดผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด

3.3.3 กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่นและ ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง

ดังนั้น หาก ไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่างและไม่แน่ว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นทุกจุดหรือไม่ รวมทั้งจะต้องดำเนินการ เฉพาะท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น หากได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นเพื่อดำเนินการเองแล้วภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายเป็นไป รัฐบาลจะมีหน้าที่เพียงแต่

ควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น การแบ่งเบาภาระทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญหรือกิจการใหญ่ ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม ความคับคั่งของภาระหน้าที่ต่าง ๆ ที่รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลง ความคล่องตัวในการดำเนินงานของส่วนกลางจะมีมากขึ้น

3.4 การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากรประชาชน ความต้องการ และปัญหาข้อแตกต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็นผู้ที่รู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติไปยังส่วนเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นนั่นเอง ไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

3.5 การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้งการสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตนและยังฝึกฝนทักษะทางการเมืองงานในท้องถิ่นอีกด้วย ในประเทศไทยผู้นำทางการเมืองที่มีชื่อเสียง เช่น นายทองหยด จิตตะวีระ นายสุรินทร์ เทพกาญจนา เป็นต้น ล้วนแต่มีผลงานจากการเป็นนายกเทศมนตรีหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาก่อนจนสามารถประสบความสำเร็จเป็นนักการเมืองที่มีชื่อเสียงในระดับชาติ (วิญญู อังคณารักษ์. 2517 : 98)

3.6 การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม การดำเนินงานพัฒนาชนบทที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้นจะต้องมาจากการริเริ่มช่วยตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง มิเช่นนั้นแล้วการพัฒนาชนบทจะเป็นลักษณะ “หยิบยื่นยัดใส่” หรือกึ่งหยิบยื่นยัดใส่” เกิดความคาดหวัง ทุกปีจะมี “ลาภลอย” แทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่น กลับสร้างลักษณะการพัฒนาแบบพึ่งพา ไม่ยอมช่วยตนเอง อันเป็นผลทางลบต่อการพัฒนาพื้นฐานระบอบประชาธิปไตย (ลิขิต ธีรเวคิน. 2527 : 3-4) ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงจะทำ

ให้เกิดลักษณะการพึ่งตนเอง ซึ่งเป็นหลักสำคัญของการพัฒนาชนบทอย่างยิ่ง การกระจายอำนาจมีข้อพึงระวังและได้กลายเป็นจุดวิพากษ์วิจารณ์ ซึ่งมีอยู่หลายประการดังได้กล่าวไว้แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของขอบเขตการกระจายอำนาจและการคำนึงถึงระดับความรู้ความสามารถของประชาชน ซึ่งเป็นปัญหาที่ถกเถียงกันอย่างมากและมีมานานตั้งแต่สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 กล่าวคือ ได้มีการถกเถียงถึงความพร้อมของประชาชนต่อการปกครองตนเองมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน แต่จากความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นนั้นหากจะมองรวมเป็นจุดใหญ่ ๆ แล้ว สามารถแบ่งออกได้เป็นสองด้านคือ ด้านการเมืองการปกครอง และการบริหารกล่าวคือ ในด้านการเมืองการปกครองนั้นเป็นการปูพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยและการเรียนรู้การปกครองตนเอง ส่วนด้านการบริหารนั้นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่น ได้หาทางตอบสนอง แก้ปัญหาด้วยตนเอง ด้วยกลไกทางการบริหารต่าง ๆ ทั้งในแง่ของการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการจัดการ เป็นต้น

4. องค์ประกอบการปกครองท้องถิ่น

4.1 องค์ประกอบระบบการปกครองท้องถิ่น

อุทัย หิรัญโต (2523 : 22) ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 8 ประการ คือ

4.1.1 สถานะตามกฎหมาย (Legal status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

4.1.2 พื้นที่และระดับ (Area and level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม

(Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้และบุคลากร เป็นต้น

4.1.3 การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4.1.4 องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้น โดยพลแห่งกฎหมาย แยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

4.1.5 การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

4.1.6 อิสระในการปกครองตนเอง สามารถให้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางและไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

4.1.7 งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

4.1.8 การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแล จากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มิได้หมายความว่ามิมีอิสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

4.2 องค์ประกอบที่สำคัญท้องถิ่น

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2526 : 32) ชี้ให้เห็นองค์ประกอบที่สำคัญ ๆ ของการปกครองท้องถิ่น ไว้ดังนี้

4.2.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้ง โดยผลของกฎหมาย หน่วยการปกครองนั้น ๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล

4.2.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นต้องไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) ของหน่วยงานทางราชการ เพราะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy)

4.2.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นต้องมาจากการเลือกตั้ง (Election) โดยประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (Political Participation)

4.2.4 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการจัดรายได้ (Revenue) โดยการขออนุญาตจากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

4.2.5 หน่วยการปกครองท้องถิ่น ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และมีการควบคุม ให้มีการปฏิบัติให้ไปตามนโยบายของตนตามครรลองของการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง

4.2.6 หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรมีอำนาจในการออกข้อบังคับเพื่อเป็นการกำกับให้ปฏิบัติไปตามนโยบายหรือความต้องการของท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้ข้อบังคับที่วางต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

4.2.7 หน่วยการปกครองท้องถิ่นเมื่อได้รับการจัดตั้งจากรัฐแล้ว ยังอยู่ในความรับผิดชอบและอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐ และประชาชน โดยส่วนรวม

จากแนวคิดดังกล่าวพอสรุปได้ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องถูกจัดตั้งโดยกฎหมาย มีพื้นที่ที่แน่นอน มีอิสระในการปกครองตนเอง ในด้านงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน มีบุคลากรเป็นของตนเอง แต่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐบาลกลาง และหลักสำคัญก็คือ ต้องเป็นหน่วยงานที่บำเน็จทุกข์บำรุงสุขของประชาชนในพื้นที่ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาต่าง ๆ มีตัวแทนที่ได้จากการเลือกตั้งเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนมากที่สุด

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

ได้มีนักวิชาการให้ความหมายของการกระจายอำนาจ ไว้ดังนี้

อุทัย หิรัญโต (2530 : 10) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า หมายถึง หลักการปกครองหรือการบริหารราชการแผ่นดินที่โอนอำนาจทางการปกครองและบริหาร ให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจดำเนินกิจการภายในอาณาเขตของตน โดยปราศจากการแทรกแซงมีอิสระที่จะดำเนินกิจการต่าง ๆ แต่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐเพื่อให้เกิดความมั่นคงของชาติและมีมาตรฐานในการดำเนินงาน

โกวิท พวงงาม (2546 : 28-29) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำ อย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง ดังนั้นเห็นว่าการกระจายอำนาจมี 2 รูปแบบ คือ

1.1 การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควร

1.2 การกระจายอำนาจตามบริการ หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลาง ไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระ โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การสื่อสาร วิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2548 : 60-61) ได้เขียนไว้ในบทความเรื่องกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยมีแนวความคิดหรือทัศนคติต่อการกระจายอำนาจไว้ที่น่าสนใจ ดังนี้

การกระจายอำนาจ หมายถึงระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมัก ได้แก่ ระบบสาธารณสุขปโภค การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูชีวิตรหัสสิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม

ส่วนกิจการใหญ่ ๆ 2 อย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาดก็คือการทหาร และการต่างประเทศขอบเขตของการดูแลกิจการในท้องถิ่นแต่ละประเทศต่างกันไปในรายละเอียดตามลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ แต่ส่วนที่เหมือนกันและมีความสำคัญอย่างยิ่งก็คือ รัฐบาลกลางมิได้รวมศูนย์อำนาจการดูแลจัดการแทบทุกอย่างไว้ที่ตัวเอง แต่ปล่อยให้ท้องถิ่น มีบทบาทและอำนาจในการกำหนดลักษณะต่าง ๆ ในท้องถิ่นของตนในแง่การ จัดการบริหารประเทศดังกล่าวก็นับว่าเป็นสิ่งที่มีเหตุผล

ทั้งนี้เพราะประเทศหนึ่ง ๆ มีชุมชนมากมายรวมกัน มีอาณาบริเวณกว้างใหญ่ มี ประชากรจำนวนมาก และแต่ละชุมชนก็มีปัญหาต่าง ๆ มากมายแตกต่างกัน ยากนักที่คนใน ท้องถิ่นอื่นจะเข้าใจอย่างลึกซึ้ง และสามารถจัดเวลาไปดูแลและแก้ไขกิจการทุกอย่าง ได้อย่าง มีประสิทธิภาพการเปิด โอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาระดับท้องถิ่นจึงมี คุณประโยชน์สำคัญอย่างน้อย 5 ด้าน คือ

1. แบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง
2. ทำให้ปัญหาในแต่ละท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ
3. ส่งเสริมให้คนแต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถพัฒนาบทบาทตนเองใน การดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตน
4. เป็นพื้นฐานสำคัญของคนในท้องถิ่น ในการก้าวขึ้นไปดูแลแก้ไขปัญหา ระดับชาติ
5. เสริมสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและทั้งประเทศเนื่องจากปัญหา ต่าง ๆ ได้รับการแก้ไข ตั้งคมมีความมั่นคงและเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีคุณภาพและมี บทบาทในการจัดการดูแลสังคมของตัวเอง

ซูวรงค์ ฉายะบุตร (2548 : 10-11) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

1. แนวทฤษฎีดั้งเดิมได้ให้ความหมาย 2 ลักษณะ คือ

1.1 การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Decentralization by territory) หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล

1.2 การกระจายอำนาจตามกิจการ (Decentralization by function) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินการให้สมแก่เทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา และโทรศัพท์

2. แนวทฤษฎีสัมัยใหม่เห็นว่าการที่จะพิจารณาว่าเป็นการรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจควรจะพิจารณาว่าอำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดอยู่แก่องค์กรปกครองเดียวหรือหลายองค์กรถ้ารวมอยู่ในองค์กรเดียว เรียกว่า การรวมอำนาจ แต่ถ้าอำนาจนี้อยู่แก่หลายองค์กร เรียกว่าองค์กรกระจายอำนาจ แนวทฤษฎีนี้ไม่เห็นด้วยที่จะแยกความหมายการกระจายอำนาจออกเป็นการกระจายอำนาจตามอาณาเขตและกระจายอำนาจตามกิจการ เพราะการพิจารณาว่ากระจายอำนาจหรือไม่ควรพิจารณาว่าองค์กรนั้นมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดหรือไม่

จากความหมายการกระจายอำนาจ พอสรุปได้ว่า การที่รัฐบาลส่วนกลางมอบหมายภารกิจและอำนาจหน้าที่ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ดำเนินกิจการด้วยตนเอง โดยใช้งบประมาณ ทรัพย์สิน บุคลากรของตนเอง ในการแก้ไขปัญหาของตนเอง

2. รูปแบบของการกระจายอำนาจ

รูปแบบของการกระจายอำนาจ จำแนกตามแนวของของนักวิชาการต่าง ๆ ดังนี้
 ดิน ปรัชญพฤทธิ (2535 : 26 ; อ้างถึงใน ภาณุวัฒน์ ภัคคิงส์. 2540 : 28)

จำแนกรูปแบบของการกระจายอำนาจไว้ 2 รูปแบบ คือการกระจายอำนาจแบบ Deconcentration ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจที่ส่วนกลางแบ่งอำนาจการตัดสินใจให้กับไปใช้ในการวินิจฉัยดำเนินการแต่ส่วนกลางยังทรงไว้ในการแทรกแซงผลการตัดสินใจของท้องถิ่น และการกระจายอำนาจแบบ Devolution ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจที่ส่วนกลางให้อำนาจการตัดสินใจของท้องถิ่น

อนันต์ ไชยศักดิ์ (2538 : 23-25) ได้แบ่งรูปแบบการกระจายอำนาจให้เฉพาะออกไป โดยแบ่งเป็น 4 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ 1 การให้อำนาจ (Devolution) เป็นการกระจายอำนาจทางการเมือง โดยให้อำนาจและความรับผิดชอบจากการปกครองระดับชาติไปยังระดับท้องถิ่น

รูปแบบที่ 2 การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นลักษณะการกระจายอำนาจทางการบริหาร โดยมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ จากส่วนกลางไปยังหน่วยงานภูมิภาค จังหวัดและหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่

รูปแบบที่ 3 การให้เอกชนดำเนินการ (Privatization) เป็นการมอบหมายความรับผิดชอบอย่างใดอย่างหนึ่งของราชการ ไปให้เอกชนดำเนินการ

รูปแบบที่ 4 การให้องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชุมชนเข้าร่วมดำเนินการ บางอย่าง เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลาง

เชียร์น่าและเดนนิส (Cheerna and Dennis. 1983 : 69 อ้างถึงใน ภาณุวัฒน์ ภักดิ์ วงศ์. 2540 : 32) กล่าวถึงรูปแบบการกระจายอำนาจไว้ว่า การกระจายอำนาจมีรูปแบบด้วยกัน ทั้งหมด 4 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ 1 การแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

รูปแบบที่ 2 การมอบอำนาจในหน่วยงานระดับรองลงไป (Delegation to semiautonomous or parastatal agencies)

รูปแบบที่ 3 การให้อำนาจแก่องค์กรบริการในท้องถิ่น (Devolution to Local Government)

รูปแบบที่ 4 การให้เอกชนหรือองค์กรที่ไม่ใช่ของรัฐดำเนินการ (Transfer of function from public to nongovernment institutions)

จากรูปแบบการกระจายอำนาจที่นักวิชาการได้เสนอไว้ จึงสรุปได้ว่าการกระจาย อำนาจมีรูปแบบที่สอดคล้องกัน 4 รูปแบบ ดังนี้ รูปแบบที่ 1 การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) รูปแบบที่ 2 การมอบอำนาจ (Delegation) รูปแบบที่ 3 การให้อำนาจหรือ โอนอำนาจ (Devolution) รูปแบบที่ 4 การให้เอกชนดำเนินการ (Privatization)

3. หลักการกระจายอำนาจ

3.1 หลักการกระจายอำนาจ

ทวิศักดิ์ ปีกษา (2550 : 14) ได้สรุปหลักการกระจายอำนาจมีองค์ประกอบที่ สำคัญ 4 ประการ คือ

3.1.1 มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial person) การกระจายอำนาจปกครอง นั้น จะต้องมียุติบุคคลเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์กรของรัฐบาลกลาง มียุติบุคคล ต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนองค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

3.1.2 มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน (Autonomy) ความมีอิสระในการ ปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหาก องค์กรนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเช่นนี้ก็จะไม่มีลักษณะไม่ผิด ไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็น ตัวแทนของรัฐบาลที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศองค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมี

อำนาจในการปฏิบัติการกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบาย หรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่มีข้อน่าสังเกตว่าอำนาจอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควรไม่มากจนเกินไป จนทำให้เกิดความกระทบกระทั่งต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and Sovereign) ของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเองหากแต่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้และให้มืองค์กรที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติและบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

3.1.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจกระทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัคร เข้าร่วมเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นตนเองก็อาจจะทำได้

3.1.4 มิ่งประมาณของตนเององค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยการให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงานการจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ

จากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการ ของหลักการกระจายอำนาจตามที่กล่าวมานี้หากองค์กรปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบครบทั้ง 4 ประการ และสามารถปฏิบัติงาน โดยปราศจากการถูกควบคุมหรือแทรกแซงจากหน่วยงานในระดับสูงกว่า ไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคแล้วย่อมจะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์และพร้อมที่จะปฏิบัติงานเพื่อท้องถิ่นของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพแต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับส่วนประกอบอื่น ๆ ด้วย

3.2 การกระจายอำนาจแบ่งแยกหน้าที่

จรัส สุวรรณมาลา (2537 : 29) ได้นำเสนอหลักการในการกระจายอำนาจ การแบ่งแยกหน้าที่ของรัฐบาลกลางกับราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรอาศัยหลักการ 2 ประการ คือ

3.2.1 หลักผลประโยชน์สาธารณะ (Public interest) คือกิจกรรมใดที่ เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ภายในท้องถิ่นแห่งหนึ่ง โดยเฉพาะไม่มีผลกระทบทั้งในด้านบวก และด้านลบต่อผู้คนในท้องถิ่นอื่น ๆ ภาษาวិชาเศรษฐศาสตร์เรียกว่า ไม่มีผลล้นออก(Spillover effect) ให้ถือว่าหน้าที่นั้นเป็นของท้องถิ่น แต่ถ้าผลประโยชน์ใดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ ของชาติหรือกิจกรรมที่กระทบต่อผู้คนหลายพื้นที่ ให้ถือว่าเป็นกิจกรรมระดับชาติหรือสูงกว่า ชุมชนย่อย เพราะระดับชุมชนย่อยไม่สามารถดำเนินกิจกรรมเหล่านี้ได้ ถึงแม้ทำได้ก็อาจเกิด ความขัดแย้งกันได้

3.2.2 หลักประสิทธิภาพในการจัดการ(Management efficiency) ได้แก่ การจัดกิจกรรมใดต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้เงินจำนวนน้อยที่สุดเพื่อให้เกิดประโยชน์กับ ผู้คนมากที่สุด ในภาคเศรษฐศาสตร์เรียกว่า “Public goods” มีลักษณะเป็น โครงสร้างต้นทุน และการให้บริการที่เป็นแบบเฉพาะตัว กล่าวคือมีต้นทุนคงที่ในสัดส่วนที่สูง มีต้นทุนผันแปร ต่อหน่วยการให้บริการต่ำและมีหลายกรณีที่มีต้นทุนแบบพิเศษ เช่น เพิ่มขึ้นเป็นขั้นบันได ฉะนั้นการจัดบริการสาธารณะในบางประเภทจะต้องมีผู้ใช้บริการจำนวนมาก ๆ หรือเป็น ชุมชนขนาดใหญ่พอสมควร จึงจะประหยัดต้นทุน ถ้าเป็นชุมชนเล็ก ๆ ก็จะผลิตบริการ ร่วมกัน เพื่อจะได้ประหยัดและได้ใช้ประโยชน์จากบริการเหล่านั้นได้เต็มที่ กิจกรรม สาธารณูปโภค ได้แก่ ไฟฟ้า โทรศัพท์ ต้องผลิตให้คนทั้งประเทศใช้บริการจึงจะประหยัด และคุ้มค่าแก่ลงทุน ในที่นี้ควรให้หน่วยงานระดับประเทศเป็นผู้ผลิต และให้บริการแก่ชุมชน ทุกชุมชน

ตระกูล มีชัย (2538 : 10) กล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจไว้ว่าเป็นการ กระจายอำนาจตามการวินิจฉัยสั่งการและการบริหารไปยังหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชน มากที่สุด ผู้รับมอบอำนาจต้องมีความพร้อมในการรับหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจ หน้าที่มากขึ้น โดยผู้กระจายอำนาจให้การสนับสนุนอย่างเพียงพอ ต้องสร้างดุลยภาพระหว่าง หน้าที่ความรับผิดชอบกับหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของการทำงาน และก่อประโยชน์ต่อประชาชน โดยมีเป้าหมายที่ชัดเจนสามารถ ประเมินได้

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่ามีความสอดคล้องในประเด็นหลัก ดังนี้

ประเด็นที่ 1 ให้มีการกระจายอำนาจหน้าที่ วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ จะปฏิบัติ

ประเด็นที่ 2 ให้มีการบริหารจัดการซึ่งจะต้องตัดสินใจและรับผิดชอบด้วย ท้องถิ่นเอง

ประเด็นที่ 3 จะต้องมีความหมายชัดเจน ดำเนินการอย่างมีระบบสามารถ ประเมินได้

ประเด็นที่ 4 ต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และบรรยากาศการทำงาน

กล่าวโดยสรุปแล้ว หลักการกระจายอำนาจนั้น ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ สาธารณะ และประสิทธิภาพในการจัดการ การมีอิสระในการปกครองตนเองภายใต้กฎหมาย และการกำกับดูแลจากส่วนกลาง โดยประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการดำเนินการ

4. ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

ลิขิต ชีระเวทิน (2550 : 111) ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจโดยกล่าวไว้ว่าการกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้

4.1 การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติ และโครงสร้างพื้นฐานคือระดับท้องถิ่นการเน้นแต่การพัฒนาโครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติ เช่น รัฐธรรมนูญ การเลือกตั้งฯลฯ โดยไม่คำนึงถึงพื้นฐานเบื้องต้นได้แก่ ความตื่นตัวทางการเมือง ความสามารถ และโอกาสในการปกครองตนเองก็เท่ากับพยายามพัฒนาในลักษณะหัวโตตัวลีบ กล่าวคือ การปกครองตนเองรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุด ก็คือรากแก้ว ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยมีหลายองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งก็คือการขาดรากฐานในท้องถิ่น

4.2 การกระจายอำนาจมีความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่น เพราะการพัฒนาท้องถิ่นที่จะให้สัมฤทธิ์ผลนั้นจำเป็นต้องมีความคิดริเริ่มตนเองจากท้องถิ่น และต้องเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นนั้น ๆ มีส่วนร่วมมีส่วนร่วมใจกัน ลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อ

มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเท่านั้น การกระจายอำนาจไม่เพียงแต่เน้นการปูทางให้พัฒนาระบบประชาธิปไตยเท่านั้นแต่ยังมีความจำเป็นสำหรับพัฒนาชุมชน ซึ่งมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและทางสังคมในแง่การสร้างรายได้และความเจริญในด้านต่าง ๆ ให้กับท้องถิ่น

สรุปแล้วการกระจายอำนาจนั้นมีความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ เพราะคนในท้องถิ่นเองย่อมรู้เห็นปัญหาและสามารถอธิบายหาเหตุผลในการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นเองได้ อีกทั้งยังเป็นรากฐานของการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับรากหญ้าอีกด้วย

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น

1. หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการพื้นฐานในการจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐบาลมี 4 ประการ คือ (จรัส สุวรรณมาลา, 2545 : 2-4)

1.1 หลักผลประโยชน์สาธารณะ (Public interest) คือ กิจกรรมใดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ภายในท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะ ไม่มีผลกระทบทั้งในทางบวกหรือทางลบต่อผู้คนในท้องถิ่นอื่น ๆ หรือทางเศรษฐศาสตร์เรียกว่า ไม่มีผลล้นออก (Spill-over effects) ก็ให้ถือว่ากิจกรรมนั้นเป็นหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่น แต่ถ้ากิจกรรมใดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติโดยส่วนรวม หรือเป็นกิจกรรมที่กระทบต่อผลประโยชน์ของผู้คนหลายพื้นที่ (หลายท้องถิ่น) ก็ให้ถือเป็นกิจกรรมของรัฐบาลระดับที่สูงขึ้นไปกว่าชุมชนย่อย ๆ เพราะรัฐบาลระดับชุมชนย่อย ๆ ไม่สามารถทำกิจกรรมเหล่านี้ได้ หรือถึงแม้จะทำได้ก็อาจจะก่อปัญหาการขัดแย้งในผลประโยชน์ระหว่างชุมชนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ การประสานประโยชน์และรักษาความเป็นธรรมในสังคมเป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับชาติโดยตรง

1.2 หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการต่อสาธารณะชน (Public accountability) สนับสนุนหลักการเรื่องผลประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือกิจกรรมใดที่ต้องสนองตอบความต้องการของหน่วยชุมชนระดับใดควรมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการศึกษาพื้นฐานในชุมชน การสาธารณสุข และสุขภาพีพื้นฐานของชุมชนการส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีและเอกลักษณ์ของการปกครองท้องถิ่นระดับชุมชน ได้ดีที่สุดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในชุมชน ฯลฯ เหล่านี้ เป็นต้น ควรมอบให้หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นระดับชุมชนเป็นเจ้าของกิจกรรม

เป็นผู้จัดการ และอยู่ภายใต้การตรวจสอบควบคุมของประชาชนในชุมชนนั้น แต่ถ้าเป็นกิจกรรมที่ต้องตอบสนองความต้องการของหน่วยชุมชนที่สูงขึ้นไป เช่น โครงการพัฒนาภูมิภาค หรือเป็นกิจกรรมที่มุ่งสนองตอบปัญหาและความต้องการของผู้คนทั้งประเทศหรือปัญหาของชาติโดยส่วนรวม ก็ควรมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับที่สูงขึ้นไปตามความเหมาะสม

1.3 หลักประสิทธิภาพในการจัดการ (Management efficient) หมายความว่า การจัดทำกิจกรรมใด ๆ ควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้เงินจำนวนน้อยที่สุดเพื่อทำให้เกิดประโยชน์แก่ผู้คนได้จำนวนมากที่สุดก็นับว่าเป็นการดี ลักษณะพิเศษของการบริการสาธารณะหรือที่เรียกกันตามภาษาเศรษฐศาสตร์ว่า “Public Goods” มักจะมีโครงสร้างต้นทุนและการให้บริการที่เป็นแบบเฉพาะตัว กล่าวคือต้นทุนคงที่ในสัดส่วนที่สูง มีต้นทุนแปรผันต่อหน่วยของการให้บริการต่ำ (ในบางกรณีอาจไม่มีต้นทุนแปรผันเลย) และมีหลายกรณีที่มีต้นทุนแบบพิเศษ เช่น เพิ่มขึ้นเป็นช่วงขั้นบันได เป็นต้น ฉะนั้นการจัดบริการสาธารณะบางประเภทจะต้องมีจำนวนผู้ใช้บริการมาก ๆ หรือเป็นชุมชนขนาดใหญ่พอสมควรจึงประหยัดต้นทุน ถ้าเป็นชุมชนเล็ก ๆ ก็อาจจะต้องจัดการผลิตบริการร่วมกัน เพื่อให้เกิดการประหยัดและสามารถใช้ประโยชน์จากบริการเหล่านั้นได้เต็มที่ กิจกรรมสาธารณูปโภคบางประเภท เช่น ไฟฟ้า โทรศัพท์ ต้องผลิตให้คนทั้งประเทศใช้บริการ จึงจะประหยัดและคุ้มค่ากับการลงทุน ในกรณีเช่นนี้ควรให้มีหน่วยงานในระดับชาติทำการผลิตและให้บริการแก่ชุมชน

1.4 หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local capability) นับว่าความสำคัญทั้งในเชิงทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นและในหลักการจัดโครงสร้างการบริหารองค์การ โดยทั่วไป กล่าวคือ ตามแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นประการหนึ่งที่นิยมปฏิบัติกันมานาน ประเด็นนั้นถือว่าการดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั้งหมดเป็นหน้าที่ของหน่วยปกครองท้องถิ่น ระดับล่างสุดเสมอ หน่วยการปกครองในระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใด ๆ ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ หรือถึงแม้จะดำเนินการได้ก็อาจจะเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่น ๆ หรืออาจเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติและสังคมโดยรวมเท่านั้น สำหรับทฤษฎีการบริหารนั้นถือว่าการกระจายอำนาจ (ซึ่งหมายถึงการแบ่งหน้าที่ แบ่งทรัพยากร แบ่งอำนาจการตัดสินใจให้หน่วยระดับล่าง) จะประสบความสำเร็จได้ (ในที่นี้หมายถึงการส่งเสริมให้เกิดความคิดริเริ่ม การให้หน่วยงานระดับล่างมีความคล่องตัว และสามารถสนองตอบต่อสถานการณ์ภายนอกลูกค้าได้อย่างรวดเร็ว) ก็ต่อเมื่อหน่วยงาน

ระดับล่างมีศักยภาพเพียงพอที่รับการกระจายอำนาจจากหน่วยงานระดับสูงลงมาเท่านั้น การกระจายอำนาจที่ปราศจากความพร้อมของหน่วยงานรับการกระจายย่อมนำมาซึ่งความล้มเหลว

2. การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 การกระจายอำนาจกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ

2.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (2540 : 16, 73-76) หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 กำหนดหลักการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้ “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาระบบเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของคนในท้องถิ่นนั้น”

นอกจากนั้น ในหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 282 ถึง มาตรา 290 ได้กำหนดให้รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย และเพื่อกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งยังกำหนดอำนาจของประชาชนในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น และการเสนอให้สภาท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

2.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (2550 : 22) หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 กำหนดว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้

ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

ในด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (2550 : 112-116) ได้กำหนดไว้ในหมวด 14 รวม 10 มาตรา ตั้งแต่มาตรา 281 – 290 สรุปว่า รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แก้ไขปัญหาในพื้นที่ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น และมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในการกำกับดูแลให้มีมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ โดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงาน ตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก

ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผลและให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด และในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว คณะกรรมการจะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรรายได้ที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ และการดำเนินการ ตามวรรคห้า เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้วให้มีผลบังคับได้

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นพ้นจากตำแหน่ง และร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนการกระทำ และต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณการใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกำกับการบริหารจัดการ ให้มีคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น มีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล มีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ และมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดหลักการสำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญสรุปได้ดังนี้(สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2551 : 1-2)

1) องค์กรในการกระจายอำนาจ

1.1) ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่น และระหว่างส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

1.2) ให้มีคณะกรรมการ ประกอบด้วย ผู้แทน 3 ฝ่าย ทำหน้าที่ตามข้อ 1.1 และเมื่อมีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วให้มีการทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และรายงานรัฐสภาทราบแล้วให้มีผลบังคับได้

2) แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

2.1) รัฐต้องกระจายอำนาจให้ อปท. พึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่น ได้เองส่งเสริมให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

2.2) ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

3) หลักความเป็นอิสระของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1) รัฐต้องให้อิสระแก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของคนในท้องถิ่นและส่งเสริมให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ

3.2) การกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็น

3.3) ให้มีมาตรฐานกลางในการดำเนินงาน โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.4) จัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประชาชนเป็นหลัก

4) อำนาจหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำ บริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น

4.2) มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะการบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ

4.3) ให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด

5) อำนาจหน้าที่ของประชาชนในท้องถิ่น

5.1) ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

5.2) ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อยื่นถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่น

5.3) ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติ

ท้องถิ่น

5.4) การกระทำของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีผลกระทบต่อประชาชนต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น

5.5) ประชาชนมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีวิธีการที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วม

5.6) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดทำรายงานการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่ายผลการดำเนินงานในรอบปีให้ประชาชนรับทราบ

2.2 การกระจายอำนาจกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2.1 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

1) แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (2542 : 10) มาตรา 35 กำหนดให้คณะกรรมการจัดทำแผนตามมาตรา 30 และแผนปฏิบัติการตามมาตรา 32 ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ตามมาตรา 30 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว นั้น คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและนำเสนอรัฐสภาทราบ พร้อมทั้งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 118 ตอนพิเศษ 4 ง วันที่ 18 มกราคม 2544

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจน โดยองค์กร – ปกครองส่วนท้องถิ่นใดหรือแห่งใดที่มีความพร้อมในการรับการถ่ายโอน อำนาจหน้าที่ในการกิจ ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 4 ปี สำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใด ที่ไม่สามารถที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี รวมทั้งกำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการ

ตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยให้
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลภายในปี พ.ศ.
2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วน
ต่อรายได้ของรัฐบาลภายในไม่เกิน พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการเพิ่มสัดส่วน
อย่างต่อเนื่อง ตามระยะเวลาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน

มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย
อำนาจฯดังกล่าว ได้กำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนด
ขั้นตอน การกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1.1) กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ
ที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ โดยในกรณีใดเป็นอำนาจและ
หน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน
ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประ โยชน์แก่ส่วนรวม

1.2) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการ ในการจัดสรรสัดส่วนภาษี
และอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจและ
หน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการ
ให้บริการสาธารณะ เป็นส่วนรวมด้วย

1.3) รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่
จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.4) จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
โดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วน
ภูมิภาค ไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบ
ความก้าวหน้า สายอาชีพที่เหมาะสม

2) รูปแบบการถ่ายโอน ยึดหลักเกณฑ์ทั่วไปของแผนการกระจายอำนาจ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรูปแบบการถ่ายโอน 3 ลักษณะ ดังนี้ (สำนักงาน
คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2545 ก : 2-8)

2.1) ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง แบ่งเป็น 3
ประเภท

2.1.1) การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการ สาธารณะเอง

2.1.2) การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ

2.1.3) การกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการจากภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

2.2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ

2.3) การกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการได้

3) สารสำคัญภารกิจที่จะถ่ายโอน

การดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้ส่วนราชการต่าง ๆ ที่มี ภารกิจถ่ายโอน ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเบื้องต้นตามกรอบแนวทางที่กำหนด และนำมารวบรวมบูรณาการเป็นแผนปฏิบัติการที่สมบูรณ์ ซึ่งมีขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ และปีที่ถ่ายโอน โดยมีการเร่งรัดให้มีการถ่ายโอนภารกิจให้ครบ และเสร็จสิ้นภายในระยะเวลาตามมาตรา 30 (1) แต่บางช่วงของระยะเวลา เช่น ประเภทชั้นของ อบต. ซึ่งมีความแตกต่างกัน อาจมีความเหลื่อมล้ำกันบ้าง ในปี พ.ศ. 2546 และปี พ.ศ. 2547 แต่โดยหลักกา ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณและเป็นภารกิจที่ซ้ำซ้อนกับภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ หรือหากเป็นกรณีที่ต้องมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน จะเริ่มถ่ายโอน ในปี พ.ศ. 2546 สำหรับกรณีที่ไม่เกี่ยวข้องงบประมาณ เช่น การเปรียบเทียบปรับ จะถ่ายโอนในปี พ.ศ. 2545

แผนปฏิบัติการได้ระบุองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอน และระบุกิจกรรมเป็น 2 ประเภท คือ ประเภท “เลือกทำโดยอิสระ” เนื่องจากภารกิจหลายเรื่องไม่ควรบังคับให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นทำกิจกรรมตามแผนงานงบประมาณที่ส่วนราชการตั้งไว้เดิม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอิสระในการที่จะเลือกทำกิจกรรมประเภทนี้ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นความจำเป็น และประเภท “หน้าที่ที่ต้องทำ” โดยมีหลักเกณฑ์ว่างานใดที่เป็นเรื่องของการมอบอำนาจและการใช้อำนาจ รวมทั้งงานที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนหรือความจำเป็นขั้นพื้นฐาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อรับ

โอนไปแล้วถือว่าเป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังต้องดำเนินการต่อไปเพื่อเป็นหลักประกันในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พิจารณาให้ความเห็นชอบการถ่ายโอนภารกิจทั้ง 6 ด้าน รวมมีการถ่ายโอนภารกิจทั้งสิ้น 245 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ 50 กรม ใน 11 กระทรวง ดังนี้

3.1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 87 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 17 กรม ใน 7 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ

3.1.1) การคมนาคมและการขนส่ง

(1) ทางบก

(2) ทางน้ำ

3.1.2) สาธารณูปโภค

(1) แหล่งน้ำ/ระบบประปาชนบท

3.1.3) สาธารณูปการ

(1) การจัดให้มีและควบคุมตลาด

3.1.4) การผังเมือง

3.1.5) การควบคุมอาคาร

3.2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 103 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 26 กรม ใน 7 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ

3.2.1) การส่งเสริมอาชีพ

3.2.2) งานสวัสดิการสังคม

(1) การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา

ผู้ด้อยโอกาส

3.2.3) นันทนาการ

(1) การส่งเสริมกีฬา

(2) การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

3.2.4) การศึกษา

(1) การจัดการศึกษาในระบบ

(2) การศึกษานอกระบบ

3.2.5) การสาธารณสุข

(1) การสาธารณสุข การรักษาพยาบาลและการป้องกัน ควบคุม
โรคติดต่อ

3.2.6) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่
อาศัย

3.3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบ
เรียบร้อย มี ภารกิจถ่ายโอน จำนวน 17 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 9 กรม
ใน 6 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ ดังนี้

3.3.1) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพ
ของ ประชาชนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

3.3.2) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

3.3.3) การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและ
ทรัพย์สิน

3.4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการ
ท่องเที่ยว มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 19 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 6 กรม
ใน 5 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ

3.4.1) การวางแผน

3.4.2) การพัฒนาเทคโนโลยี

3.4.3) การส่งเสริมการลงทุน

3.4.4) การพาณิชยกรรม

3.4.5) การพัฒนาอุตสาหกรรม

3.4.6) การท่องเที่ยว

3.5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 17 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 9 กรม
ใน 4 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ

3.5.1) การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ การคุ้มครองดูแลและ
บำรุงรักษาป่า

3.5.2) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ

3.5.3) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

3.6) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 2 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 1 กรม ใน 1 กระทรวงในกลุ่มภารกิจต่อไปนี้

3.6.1) การปกป้อง คุ้มครอง ควบคุม ดูแลรักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

4) แนวทางการดำเนินการ

4.1) การถ่ายโอนภารกิจ หมายถึง การที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะลดหรือยุติบทบาทจากผู้ปฏิบัติเปลี่ยนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติแทน และจะต้องมีการถ่ายโอนงาน เงิน และจัดสรรบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสม การตั้งงบประมาณไว้ที่ส่วนราชการดังที่เคยปฏิบัติมายังไม่ใช่ การถ่ายโอนภารกิจที่แท้จริง การถ่ายโอนภารกิจจะต้องเชื่อมโยงกับเรื่องการเงิน การคลัง งบประมาณ และการแบ่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

4.2) เรื่องการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดยังไม่มีความพร้อมรับการถ่ายโอนภารกิจหรือไม่สามารถดำเนินการ ตามโครงการถ่ายโอนภารกิจได้ ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด ให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นที่จะต้องร้องขอหรือขอความช่วยเหลือสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นผู้ดำเนินการ และให้ถือเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการร้องขอจะต้องให้การช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินการอย่างเต็มกำลังความสามารถ รวมทั้งเป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจจะต้องจัดทำแผนเตรียมความพร้อมและดำเนินการเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.3) ให้สำนักงบประมาณจัดงบประมาณให้กับส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ และที่กำกับกับการถ่ายโอนภารกิจเพื่อใช้เตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.4) ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้ทราบว่าภารกิจประเภทใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ และภารกิจใดราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้จัดทำ เพื่อประชาชนจะได้ขอความช่วยเหลือหรือร้องเรียนได้ถูกต้อง

4.5) เรื่องการพิจารณาอนุมัติหรือการอนุญาตต่าง ๆ ในบางเรื่องจะมีกฎหมายกำหนดเรื่องการอุทธรณ์ไว้ สำหรับเรื่องที่ยังไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดให้มีระบบและขั้นตอนของการอุทธรณ์ไว้ให้ชัดเจนต่อไป

4.6) แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ เป็นแผนที่มิสถานะยืดหยุ่น ดังนั้น ในการถ่ายโอนภารกิจหากไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขในการถ่ายโอน หรือมีเหตุสุดวิสัย และไม่สามารถดำเนินการได้ตามเวลาที่กำหนด ให้ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนภารกิจ นำเรื่องเสนอให้คณะกรรมการจัดทำและกำกับแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการพิจารณาทบทวน และขยายเวลาการถ่ายโอนภารกิจ เพื่อนำเสนอคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ พิจารณาสอนคณะกรรมการรัฐมนตรีขออนุมัติปรับแผนได้ เพื่อให้สอดคล้องกับความพร้อมรับการถ่ายโอนภารกิจของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

2.2.2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่การปฏิบัติตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ไม่อาจดำเนินการได้ตามกำหนดระยะเวลา ทำให้การกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 (4) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในการถ่ายโอนภารกิจ โดยแก้ไขเพิ่มเติมการกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามสภาพข้อเท็จจริง และยังคงเป้าหมายการเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้รับไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้าไว้เช่นเดิม

1) สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2551 : 2-5)

1.1) ให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ประกอบด้วย คณะกรรมการ 3 ฝ่าย ได้แก่ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ จำนวน 12 คน ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ จำนวน 12 คน และผู้แทน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 12 คน รวม 36 คน โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการฯ กำหนดการจัดระบบบริการสาธารณะตามอำนาจ

และหน้าที่ระหว่างรัฐกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยกันเอง กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจ ปรับปรุงสัดส่วนภาษี และอากรและรายได้ระหว่างรัฐกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ประสานการถ่ายโอนบุคลากร เสนอแนะต่อ ครม. ให้มีการกระจายอำนาจ ฯลฯ

1.2) ให้มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดขอบเขตในการ ให้บริการสาธารณะของรัฐและ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยกันเองกำหนดการจัดสรรภาษีอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดแนวทางในการถ่ายโอนบุคลากร กำหนดแนวทางในการแก้ไขกฎหมาย รวมทั้งแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน

1.3) แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อกำหนดรายละเอียด ขั้นตอน วิธีปฏิบัติ และระยะเวลาการถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณและบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแผนปฏิบัติการฯ มีสภาพเป็นกฎหมายที่มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามที่ระบุไว้ในแผนปฏิบัติการฯ โดยให้มีการทบทวนใหม่ทุก 5 ปี และเมื่อ ได้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วรายงานต่อรัฐสภาทราบ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาจะมีผลบังคับใช้ และผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการนั้น โดยในแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 นี้ ได้กำหนดให้มีแผนปฏิบัติการฯ จำนวน 6 ด้าน ประกอบด้วย

ด้านที่ 1 แผนปฏิบัติการฯ ด้านการถ่ายโอนภารกิจ

ด้านที่ 2 แผนปฏิบัติการฯ ด้านการเงิน การคลังและงบประมาณ

ด้านที่ 3 แผนปฏิบัติการฯ ด้านการปรับปรุงประสิทธิภาพ การบริหารจัดการด้านการเงินการคลัง

ด้านที่ 4 แผนปฏิบัติการฯ ด้านการถ่ายโอนบุคลากรและพัฒนาการบริหารทรัพยากรบุคคลส่วนท้องถิ่น

ด้านที่ 5 แผนปฏิบัติการฯ ด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน/ภาคประชาสังคมและการตรวจติดตามประเมินผล

ด้านที่ 6 แผนปฏิบัติการฯ ด้านการแก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2)

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551และแผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ 2) เป็นแผนที่ทบทวนปรับปรุงมาจากแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และและแผนปฏิบัติการฯ เดิม โดยมุ่งเน้นที่จะถ่ายโอนภารกิจให้กับ อปท. ที่มีความพร้อม โดยกำหนดระยะเวลาการถ่ายโอนไว้ถึงปี พ.ศ. 2543 การจัดทำแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ 2) เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 ดำเนินการเป็นขั้นเป็นตอนมาโดยตลอด มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้ง อปท. ส่วนราชการและประชาชนและได้นำรายละเอียดดังกล่าวมาวิเคราะห์ และปรับปรุงแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ 2) ให้มีเนื้อหารายละเอียดที่ครอบคลุมและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

2.1) วัตถุประสงค์ของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจฯ มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 4 ประการ คือ

2.1.1) เพื่อให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

2.1.2) กำหนดกรอบทิศทางและแนวทางการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน โดยมีกระบวนการที่ยืดหยุ่น สามารถปรับวิธีการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และมีการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น

2.1.3) เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการ และภาคีรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำงานร่วมกัน

2.1.4) กำหนดแนวทางการดำเนินงานของแผนปฏิบัติการ ซึ่งจะกำหนดหลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ รูปแบบการถ่ายโอน ภารกิจที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระยะเวลาการถ่ายโอน แนวทางการจัดแบ่งอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และดำเนินการร่วมกันในรูปของสหการแนวทางการจัดสรรทรัพยากรด้านการเงิน การคลัง และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และภารกิจ ปรับบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รวมทั้งแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในเชิงรุก เพื่อสร้างความพร้อมในการปฏิบัติ โดยมุ่งในเชิงส่งเสริมเรื่องความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2) เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2.1) ให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยกำหนดขอบเขต ความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่มีความพร้อมในการรับถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจ ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 4 ปี สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่ไม่สามารถที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจภายใน 4 ปีให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี

2.2.2) การจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามกฎหมายรายได้ท้องถิ่น โดยให้มีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละสี่สิบห้า และโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วยการเพิ่มสัดส่วน

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลตามวรรคหนึ่ง ให้เพิ่มขึ้นตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และให้เป็นไปตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถ่ายโอนเพิ่มขึ้นภายหลังปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เป็นต้นไป แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549

2.2.3) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็น และความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

2.2.4) จัดระบบของการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ โดยอาจมีรูปแบบแนวทางที่หลากหลาย

2.2.5) ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่และประกันความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2.6) ภารกิจที่ถ่ายโอนไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ จะต้องมีการมอบความรับผิดชอบในภารกิจทั้งหมดตามไปด้วย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับภารกิจ หากมีความจำเป็นสามารถยกเลิกและออกกติกาใหม่ให้สอดคล้องและสามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างคล่องตัวมากขึ้น โดยไม่ขัดต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สำหรับภารกิจใหม่ที่มีการถ่ายโอนเพิ่มขึ้น ต้องพิจารณาถึงศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2.7) การพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นและการกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการงบประมาณของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยคำนึงถึงความจำเป็นและความเหมาะสมในการพัฒนาท้องถิ่น ส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจของแต่ละท้องถิ่น รวมถึงการมีอิสระในการแสวงหารายได้ของท้องถิ่นและการจัดการทรัพย์สินของท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชน ภาคประชาสังคม และองค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ตลอดจนมีการประชาสัมพันธ์เพื่อเร่งสร้างความเข้าใจในบทบาทและการดำเนินงานของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สร้างกลไกการกำกับดูแลและรักษามาตรฐานการให้บริการและการติดตามประเมินผลในภาพรวม

2.3) ผลการพิจารณาการถ่ายโอนภารกิจ (สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2551 : 15-18)

การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดไว้ 6 ด้านโดยพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามวัตถุประสงค์เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการทั่วไป รูปแบบการถ่ายโอน และระยะเวลาของการถ่ายโอน โดยจำแนกงานในแต่ละด้านที่จะต้องถ่ายโอน ข้อกฎหมาย หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ลักษณะภารกิจ รูปแบบ ขอบเขต ระยะเวลา และเงื่อนไขในการถ่ายโอน ซึ่งไม่จำเป็นต้องถ่ายโอนไปพร้อมกันขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทที่จะรับการถ่ายโอน รวมทั้งสร้างกลไกและระบบควบคุมคุณภาพมาตรฐานมารองรับตลอดจนการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง สำหรับแผนปฏิบัติการให้มีสาระสำคัญอย่างน้อย ดังนี้

2.3.1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

(1) การคมนาคมและการขนส่ง

(1.1) กลุ่มภารกิจทางบก

(1.1.1) การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและสะพาน

(1.1.2) สถานีขนส่ง

(1.1.3) วิศวกรรมจราจรทางบก

(1.2) กลุ่มภารกิจทางน้ำ

(1.2.1) การดูแลรักษาทางน้ำ

(1.2.2) การก่อสร้างและดูแลสถานีขนส่งทางน้ำ

(1.2.3) การคมนาคมและการสัญจรทางน้ำ

(2) แผนภารกิจด้านสาธารณสุขโลก และสาธารณสุขการ

(2.1) กลุ่มภารกิจแหล่งน้ำ/ประปาชนบท

(2.1.1) แหล่งน้ำอุปโภค / บริโภค และแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร

(3) แผนภารกิจด้านการผังเมือง และการควบคุมอาคาร

(3.1) กลุ่มภารกิจการจัดทำผังเมือง

(3.1.1) ผังเมืองรวมจังหวัด และผังเมืองรวมในเขต อปท.

(4.1.2) การรักษาพยาบาล

2.2.3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบ

เรียบร้อย

(1) แผนภารกิจด้านการส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิ

เสรีภาพ

(1.1) กลุ่มภารกิจการคุ้มครองผู้บริโภค

(1.1.1) คุ้มครองผู้บริโภค

(2) แผนภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(2.1) กลุ่มภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(2.1.1) การช่วยเหลือผู้ประสบภัย

(3) แผนภารกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัย

ในชีวิตและทรัพย์สิน

(3.1) กลุ่มภารกิจที่ต้องจดทะเบียน

(3.1.1) การจัดทำทะเบียนสัตว์เลี้ยงพาหนะ

(3.1.2) ทะเบียนราษฎร และบัตรประจำตัวประชาชน

(3.1.3) ทะเบียนครอบครัวและทะเบียนชื่อบุคคล

(3.1.4) การรับจดทะเบียนรถยนต์

(3.2) กลุ่มภารกิจด้านการอนุมัติอนุญาต

(3.2.1) สถานบริการ

(3.2.2) โรงแรม

(3.2.3) การพนัน

(3.2.4) การเรียไร

(3.2.5) การขายทอดตลาดและการค้าของเก่า

(3.2.6) สุราและยาสูบ

(3.3) กลุ่มภารกิจด้านการเปรียบเทียบปรับ

(3.3.1) การออกใบสั่งการกระทำผิดตามกฎหมายจราจร

(3.3.2) อำนาจเปรียบเทียบปรับ

(3.4) กลุ่มภารกิจด้านแรงงานต่างด้าว

(3.4.1) ภารกิจการควบคุมแรงงานต่างด้าว

2.2.4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พณิชยกรรม และการ
ท่องเที่ยว

- (1) แผนภารกิจส่งเสริมการลงทุน
 - (1.1) กลุ่มภารกิจส่งเสริมการลงทุน
 - (1.1.1) ส่งเสริมการลงทุน
 - (2) แผนภารกิจด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม
 - (2.1) กลุ่มภารกิจดูแลโรงงาน
 - (2.1.1) การดูแลโรงงาน
 - (3) แผนภารกิจด้านการวางแผนและจัดทำมาตรฐานอุตสาหกรรม
 - (3.1) กลุ่มภารกิจด้านการจัดทำมาตรฐานอุตสาหกรรม
 - (3.1.1) การกำหนดมาตรฐานอุตสาหกรรมและเผยแพร่

มาตรฐานอุตสาหกรรม

- (4) แผนภารกิจด้านการท่องเที่ยว
 - (4.1) กลุ่มภารกิจด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว
 - (4.1.1) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
 - (5) แผนภารกิจด้านการพาณิชย์
 - (5.1) กลุ่มภารกิจด้านการพาณิชย์
 - (5.1.1) งานทะเบียนพาณิชย์

2.2.5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

สิ่งแวดล้อม

- (1) แผนภารกิจด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครอง

ดูแลและบำรุงรักษาป่า

- (1.1) กลุ่มภารกิจด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การ

คุ้มครองดูแลและการบำรุงรักษาป่า

- (1.1.1) การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่า
- (1.2) กลุ่มภารกิจอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ
 - (1.2.1) การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ

2.2.6) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

(1) การปกป้องคุ้มครอง ดูแลรักษาโบราณสถาน
โบราณวัตถุพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ

(1.1) กลุ่มภารกิจการดูแลบำรุงรักษาโบราณสถาน

(1.1.1) การดูแลบำรุงรักษาโบราณสถาน

แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

1. ความหมายของความคิดเห็น

ได้มีนักวิชาการให้ความหมายของความคิดเห็น ไว้ดังนี้

ปธานุกรมสังคมวิทยา (ราชบัณฑิตยสถาน. 2532 : 246) ได้บัญญัติคำว่าความคิดเห็น ซึ่งตรงกับคำว่า Opinion ในภาษาอังกฤษไว้ว่า หมายถึง

1.1 ข้อพิจารณาเห็นว่าเป็นจริงจากการใช้ปัญญาความคิดประกอบ ถึงแม้จะไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยัน ได้เสมอ ไปก็ตาม

1.2 ทศนะหรือประมาณการเกี่ยวกับเนื้อหาหรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง

1.3 คำแถลงที่ยอมรับนับถือกันว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญในหัวข้อปัญหาที่มีผู้นำมาขอปรึกษาคำว่าความคิดเห็นมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า เจตคติ ซึ่งมีคำอธิบายไว้ว่า แนวโน้มที่บุคคลได้รับมาหรือเรียนรู้มา และกลายเป็นแบบอย่างในการแสดงปฏิกิริยาสนับสนุน หรือเป็นปฏิปักษ์ต่อบางสิ่งบางอย่างหรือต่อบุคคลบางคน

จำรอง เงินดี (2534 : 2) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า เป็นความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดในลักษณะที่ไม่ลึกซึ้งเหมือนทัศนคติ ความคิดเห็นนั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นการแสดงออกของทัศนคติ ก็ได้ สังเกตและวัดได้จากคน แต่มีส่วนที่แตกต่างไปจากทัศนคตินั้นเจ้าตัวอาจจะตระหนักหรือไม่ตระหนักก็ได้

บุญเรียง ขจรศิลป์ (2543 : 78) ความคิดเห็นหมายถึง การแสดงออกทางวาจาของเจตคติการที่บุคคลกล่าวว่าเขามีความเชื่อ หรือความรู้สึกอย่างไรเป็นการแสดงความคิดเห็นของบุคคลดังนั้นการวัดความคิดเห็นของบุคคลนั้นเป็นสิ่งที่เป็นไปได้

สรราชัย กิระนันท์วัฒน์ (2546 : 6) ให้ความหมายว่า ความคิดเห็น คือ การแสดงออกทางความเชื่อ และความรู้สึกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง อาจเป็นการพูดหรือการเขียนก็ได้โดยอาศัยพื้นฐานความรู้ประสบการณ์ รวมทั้งสภาพแวดล้อมก็เป็นส่วนช่วยให้การแสดงความคิดเห็น ซึ่งอาจแสดงออกทั้งทางบวกหรือทางลบก็ได้

วราภรณ์ เรื่องรัชฎ (2550 : 11) ให้ความหมายว่า ความคิดเห็น คือ การแสดงออกของความรู้สึกนึกคิดที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่ม ซึ่งเป็นผลจากความรู้อย่างเข้าใจความเชื่อ เจตคติ ค่านิยม ประสบการณ์ พฤติกรรม สภาพแวดล้อม และสถานการณ์ โดยผ่านทักษะและกระบวนการสื่อสารในรูปแบบของการพูดหรือเขียนก็ได้ ในลักษณะชอบ ไม่ชอบหรือเฉย ๆ และการแสดงออกก็เป็นประโยชน์ ต่อการตอบสนองความต้องการทั้งผู้แสดง และผู้รับความคิดเห็นและยังเป็นประโยชน์ต่อการวางแผน เปลี่ยนแปลงนโยบาย และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้เป็นไปตามความต้องการของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

อุทัย หิรัญโต (2519 : 81) ให้ความเห็นไว้ว่า ความคิดเห็นของแต่ละคนมีหลายระดับ คือ อย่างผิวเผินก็มี อย่างลึกซึ้งก็มี สำหรับความคิดเห็นที่เป็นทัศนคติ นั้น เป็นความคิดเห็นอย่างลึกซึ้งและติดตัวไปเป็นเวลานาน เป็นความคิดเห็นทั่วๆ ไป ไม่เฉพาะอย่างซึ่งมีประจำตัว ของบุคคลความคิดเห็นเฉพาะอย่างและมีอยู่เป็นระยะเวลาอันสั้น เรียกว่า Opinion เป็นความคิดเห็นประเภทหนึ่งที่ไม่ตั้งอยู่บนรากฐานของพยานหลักฐาน ที่เพียงพอต่อการพิสูจน์ มีความรู้แห่งอารมณ์น้อยและเกิดขึ้นได้ง่ายแต่ก็สลายได้เร็ว

เว็บสเตอร์ (Webster. 1968 : 1254) ได้ให้ความหมายว่า ความคิดเห็นคือ ความเชื่อที่ไม่ได้ตั้งอยู่บน ความแน่นอน หรือความรู้อันแท้จริง แต่จะตั้งอยู่ในจิตใจ ความเห็นและการลงความเห็นของแต่ละบุคคลที่น่าจะเป็นจริงหรือน่าจะตรงตามที่คิดไว้

อาราชา และเอวา(Harace and AVA. 1967 : 359 ; อ้างถึงใน จรัญ สำราญสุข. 2546 : 22) ได้อธิบายความหมายของความคิดเห็นไว้ 3 ประการ คือ

ประการที่ 1 ความคิดเห็นเป็นความเชื่อที่คนยึดถือ โดยปราศจากการพิจารณาด้วยอารมณ์หรือความต้องการ และสามารถกลับมาทบทวนใหม่ ถ้าหากมีหลักฐานยืนยันที่น่าเชื่อถือ เป็นการแสดงออกความต้องการส่วนบุคคลมากกว่าที่จะเป็นความเชื่อของคนทั่วไป ความคิดเห็นเป็นการกล่าวถึงเรื่องราวที่นำไปสู่ความรู้และสามารถวัดความจริงที่ปรากฏได้ อีกนัยหนึ่ง ความคิดเห็นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นชั่วขณะหนึ่ง

ประการที่ 2 ความคิดเห็นมีความหมายในตัวเองเป็นคำพูดทั่วไปที่อาจจะคำนึงหรือไม่คำนึงถึงความถูกต้องก็ได้

ประการที่ 3 ความคิดเห็นมีความหมายเหมือนกับทัศนคติ ความคิดเห็นมักจะใช้แสดงออกให้เห็นทัศนคติ ความคิดเห็นและทัศนคติมักใช้แทนกันได้ โดยทั่วไปความคิดเห็นใช้กับงานที่ต้องใช้สมอง ส่วนทัศนคติใช้เกี่ยวกับการวัดประเมินค่า

ดันแคน (Duncan, 1971 : 35 ; อ้างถึงใน วรภิจ ศรีภักดิ์, 2547 : 25) ให้ความหมายไว้ว่า ความคิดเห็นเป็นความเชื่อหรือการพิจารณาตัดสิน (Judgment) โดยบุคคลซึ่งอาจจะไม่เป็นที่ยอมรับในแต่ละช่วงเวลา ความคิดเห็นนี้ไม่สามารถที่จะทดสอบความรู้และความจริง ของความเชื่อของบุคคลได้และต้องยอมรับว่าประชาชนโดยทั่วไปนั้นอาจมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันไป

จากการให้ความหมายของความคิดเห็นของท่านทั้งหลาย ผู้วิจัยได้สรุปความหมาย ของความคิดเห็นกล่าวคือ ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกถึงความรู้สึก ทศนคติ ความเชื่อ และค่านิยมของ แต่ละบุคคลที่มีต่อบุคคล สิ่งของ เรื่องราว หรือสถานการณ์ต่างๆ ที่ประสบในสังคม โดยมีพื้นฐาน มาจากภูมิหลังทางสังคม ความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมต่างๆ ของบุคคลนั้นๆ โดยไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัว

2. ประเภทของความคิดเห็น

2.1 จำแนกประเภทความคิดเห็น ศิริ โสภาก บวรพาเดชะ (2532 : 226-233) ได้จำแนกความคิดเห็นเป็น 2 ประเภท ดังนี้

2.1.1 การคิดประเภทสัมพันธ์ (Associative Thinking)

1) การสร้างวิมานในอากาศ (Day Dreaming)

2) การฝัน (Night Dreaming)

3) การคิดเรื่องเกี่ยวกับส่วนตัว (Day Dreaming)

4) การคิดที่เป็นอิสระ (Free Association)

5) การคิดที่ถูกควบคุม (Control Association)

2.1.2 การคิดโดยตรงที่ใช้ในการแก้ปัญหา (Directing Thinking)

1) การคิดเชิงวิจารณ์ (Critical Thinking)

2) การคิดสร้างสรรค์ (Creative Thinking).

2.2 ประเภทความคิดเห็น

แรมเมอร์ (Remmer, 1954 : 6-7) กล่าวว่าความคิดเห็นมี 2 ประการด้วยกันคือ

2.2.1 ความคิดเห็นเชิงบวกสุด – เชิงลบสุด (Extreme opinion) เป็นความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ ซึ่งสามารถทราบทิศทางได้ ทิศทางบวกสุด ได้แก่ ความรักจนหลงทิศทางลบสุด ได้แก่ ความรังเกียจ ความคิดเห็นนี้รุนแรงเปลี่ยนแปลงยาก

2.2.2 ความคิดเห็นจากความรู้ความเข้าใจ (Cognitive contents) การมีความเห็นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจที่มีต่อสิ่งนั้น เช่น ความรู้ความเข้าใจในทางที่ดี ชอบ ยอมรับ เห็นด้วย ความรู้ความเข้าใจในทางที่ไม่ดี ได้แก่ ไม่ชอบ ไม่ยอมรับ ไม่เห็นด้วย

สรุป ความคิดเห็นนั้น มี 2 ประเภท คือ ความคิดเห็นที่เกิดจากประสบการณ์และความคิดเห็นที่เกิดจากความรู้ความเข้าใจ

3. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

การแสดงความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคล ซึ่งความคิดเห็นของแต่ละคนต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งแม้เป็นเรื่องเดียวกัน ไม่จำเป็นต้องเหมือนกันเสมอไปและอาจแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับมาจนมีอิทธิพลต่อการแสดงความคิดเห็น

3.1 ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความคิดเห็น

จำเรียง เงินดี (2536 : 248-249) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดความคิดเห็นว่าขึ้นอยู่กับกลุ่มทางสังคมในหลายประการ คือ

3.1.1 ภูมิหลังทางสังคม หมายถึงกลุ่มคนที่มีภูมิหลังที่แตกต่างกัน โดยทั่วไปจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันไปด้วย เช่น ความคิดเห็นระหว่างผู้เยาว์กับผู้สูงอายุ ชาวเมืองกับชาวชนบท เป็นต้น

3.1.2 กลุ่มอ้างอิง หมายถึง การที่คนเราจะคบหาสมาคมกับใคร หรือกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดให้แก่ผู้ใด หรือการกระทำที่คำนึงถึงอะไรบางอย่างร่วมกันหรืออ้างอิงกันได้ เช่น ประกอบอาชีพเดียวกัน การเป็นสมาชิกกลุ่มหรือสมาคมเดียวกัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคลเหล่านั้นด้วย

3.1.3 กลุ่มกระตือรือร้น หรือกลุ่มเฉื่อยชา หมายถึง การกระทำใดที่ก่อให้เกิดความกระตือรือร้นเป็นพิเศษอันจะก่อให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมาได้ ย่อมส่งผลต่อการจงใจให้บุคคลที่เป็นสมาชิกเหล่านั้นมีความคิดเห็นที่คล้อยตามได้ไม่ว่าจะให้คล้อยตามในทางที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ตาม ในทางตรงกันข้ามกลุ่มเฉื่อยชาที่จะไม่มีอิทธิพลต่อสมาชิกมากนัก

3.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็น

แสงตะวัน มโยทาร์ (2547 : 20) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นว่า

3.2.1 ปัจจัยด้านคุณสมบัติประจำตัวของบุคคล เช่น สถิติปัญญา ความสามารถ พื้นฐานความรู้หรือการศึกษา ความเชื่อ และสถานภาพ เป็นต้น

3.2.2 ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมและประสบการณ์ของแต่ละบุคคล ซึ่งก่อให้เกิดการเรียนรู้และสั่งสมจนกลายเป็นลักษณะของแต่ละบุคคล เช่น สิ่งแวดล้อม ครอบครัวและกลุ่มเพื่อน ชุมชนสถานศึกษา สภาพแวดล้อมในการทำงาน สื่อมวลชน ตลอดจนการพบปะสังสรรค์ติดต่อระหว่างบุคคล กลุ่มคน เป็นต้น

3.3 ปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

กิตติ สุทธิสัมพันธ์ (2542 : 12-13 ; อ้างถึงใน วราภรณ์ เรื่องธัญญ์. 2550 : 13-14) ได้สรุปปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล ซึ่งทำให้บุคคลแต่ละคนแสดงความคิดเห็นที่อาจเหมือนกันหรือแตกต่างกันออกไป ไว้ดังนี้

3.3.1 ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ ปัจจัยพันธุกรรมและร่างกาย คือ เพศ อวัยวะ ความคับถ้วนของอวัยวะต่างๆ คุณภาพสมองระดับการศึกษา มีอิทธิพลต่อการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น และการศึกษาทำให้บุคคลที่มีความรู้ในเรื่องต่าง ๆ มากขึ้น และคนที่มีความรู้ มักจะมีความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ อย่างมีเหตุผลความเชื่อ ค่านิยม และเจตคติของบุคคลต่อเรื่องต่าง ๆ ซึ่งอาจจะได้จากการเรียนรู้กลุ่มบุคคลในสังคม หรือจากการอบรมสั่งสอนของครอบครัวประสบการณ์ เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ ทำให้มีความรู้ความเข้าใจในหน้าที่และความรับผิดชอบต่องาน ซึ่งจะส่งผลต่อความคิดเห็น

3.3.2 ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ สื่อมวลชน ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ฯลฯ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นของบุคคล เป็นการได้รับข่าวสารข้อมูล ต่าง ๆ ของแต่ละบุคคลกลุ่มและสังคมที่เกี่ยวข้อง มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล เพราะเมื่อบุคคลอยู่ในกลุ่มใดหรือสังคมใด ก็จะต้องยอมรับและปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของกลุ่มหรือสังคมนั้น ซึ่งทำให้บุคคลนั้นมีความคิดเห็นไปตามกลุ่มหรือสังคมที่อยู่ข้อเท็จจริงในเรื่องต่าง ๆ หรือสิ่งต่าง ๆ ที่บุคคลแต่ละคนได้รับ ทั้งนี้เพราะข้อเท็จจริงที่บุคคลได้รับแตกต่างกัน ก็จะมีผลต่อการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกันจึงสรุปได้ว่า การอบรมเลี้ยงดู ระดับการศึกษา ความเชื่อ กลุ่มเพื่อน สภาพแวดล้อมประสบการณ์ และสื่อต่าง ๆ ล้วนเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นที่แสดงออกมา

3.4 ปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็น

ออสแคมป์ (Oskamp. 1977 : 119-133) ได้สรุปปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็น ดังนี้

3.4.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and physiological factors) เป็นปัจจัยตัวแรกที่ไม่ค่อยจะได้พูดถึงมากนัก โดยมีการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านพันธุกรรม จะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล ซึ่งจะมีผลต่อการศึกษา เจตคติ หรือความคิดเห็นของบุคคลนั้นๆ ได้ ปัจจัยด้าน ร่างกาย เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลกระทบจากการใช้ยาเสพติดจะมีผลต่อความคิดเห็นและเจตคติของบุคคล เช่น คนที่มีความคิดอนุรักษ์นิยมมักจะเป็นคนที่มีอายุมาก เป็นต้น

3.4.2 ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล (Direct personal experience) คือบุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดต่างๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือพบเห็นต่อสิ่งต่างๆ โดยตนเอง ทำให้เกิดเจตคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ เช่น เด็กทารกที่แม่ได้ป้อนน้ำส้มคั้นให้ทาน เขาจะมีความรู้สึกชอบ เนื่องจากน้ำส้มหวาน เย็น หอม ชื่นใจ ทำให้เขามีความรู้สึกต่อน้ำส้มที่ได้ทานเป็นครั้งแรกเป็นประสบการณ์ โดยตรงที่เขาได้รับ

3.4.3 อิทธิพลจากครอบครัว (Parental influence) เป็นปัจจัยที่บุคคลเมื่อเป็นเด็ก จะได้รับอิทธิพลจากการอบรมเลี้ยงดูของพ่อแม่และครอบครัว ทั้งนี้เมื่อตอนเป็นเด็กเล็กๆ จะได้รับการ อบรมสั่งสอน ทั้งในด้านความคิด การตอบสนองความต้องการทางด้านร่างกาย การให้รางวัลและการลงโทษ ซึ่งเด็กจะได้รับจากครอบครัว และจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับมา

3.4.4 เจตคติและความคิดเห็นของกลุ่ม (Group determinants of attitude) เป็นปัจจัย ที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือเจตคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้น ความคิดเห็นและเจตคติต่างๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นเพื่อนในโรงเรียน กลุ่มอ้างอิงต่างๆ ซึ่งทำให้เกิดความคล้อยตามเป็นไปตามกลุ่มได้

3.4.5 สื่อมวลชน (Mass media) เป็นสื่อต่างๆ ที่บุคคลได้รับสื่อเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นหนังสือพิมพ์ ภาพยนตร์ วิทยุ โทรทัศน์ จะมีผลทำให้บุคคลมีความคิดเห็นมีความรู้สึกต่างๆ เป็นไปตามข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจากสื่อ

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล คือปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยตรง เช่น เพศ อายุ รายได้ และปัจจัยสภาพแวดล้อม คือปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยอ้อม เช่น สื่อมวลชน กลุ่มที่เกี่ยวข้อง และครอบครัว

4. ความสำคัญของการคิดเห็น

เฟลด์แมน (Feldman. 1971 : 53) กล่าวว่า การสำรวจความคิดเห็นเป็นการศึกษาความรู้สึกของบุคคล กลุ่มคนที่มีต่อสิ่งหนึ่ง แต่ทุกคนจะแสดงความเชื่อ และความรู้สึกใดๆ ออกมาโดยการพูด การเขียน เป็นต้น การสำรวจความคิดเห็น จะเป็นประโยชน์ต่อการวางนโยบายต่าง ๆ การเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือการเปลี่ยนแปลงระบบงาน รวมทั้งในการฝึกหัดการทำงานด้วยเพราะ จะทำให้การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปด้วยความเรียบร้อยตามความพอใจของผู้ร่วมงาน

เบสท์ (Best. 1977 : 17) กล่าวว่า ในการศึกษาดังความคิดเห็นต่าง ๆ ส่วนมากจะใช้วิธีแบบวิจัยตลาด ได้แก่ การสอบถาม ซักถาม บันทึกลง และรวบรวมไว้เป็นข้อมูล ซึ่ง เบสท์ได้เสนอแนะว่า “วิธีที่ง่ายที่สุดในการที่จะบอกถึงความคิดเห็นจะออกมาในลักษณะเช่นไร และจะได้สามารถทำตามข้อคิดเห็นนั้นได้ หรือในการวางนโยบายใดๆ ก็ตาม ความคิดเห็นที่วัดออกมาได้จะทำให้ผู้บริหารเห็นควรหรือในอันที่จะดำเนินนโยบายหรือล้มเลิกไป”

สรุปความสำคัญของความคิดเห็นได้ว่า ความคิดเห็นนั้นเป็นประโยชน์ในการกำหนดแบบแผนการวางนโยบายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามนโยบาย หรือล้มเลิกนโยบาย เพื่อให้งานดำเนินไปอย่างเรียบร้อย ซึ่งได้มาจากการสำรวจความคิดเห็นและรวบรวมไว้เป็นข้อมูล

5. การวัดความคิดเห็น

มอร์แกน และ คิง ได้เสนอแนะเกี่ยวกับการวัดความคิดเห็นไว้ว่า การจะให้ข้อความความคิดเห็นควรถามต่อหน้า ถ้าจะใช้แบบสอบถาม สำหรับวัดความเห็น ต้องระบุให้ผู้ตอบตอบว่าเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วย กับข้อความที่กำหนดให้ แบบสอบถามประเภทนี้ นิยมสร้างตามแนวของลิเคอร์ท ซึ่งแบ่งความคิดเห็นออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วยเฉยๆ ไม่แน่ใจไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ส่วนการให้คะแนนขึ้นอยู่กับข้อความว่าเป็นปฏิฐาน (Positive) หรือนิเสธ (Negative)

เบสท์ (Best. 1977 : 77) ได้เสนอแนะว่า วิธีที่ง่ายที่สุดที่จะบอกความคิดเห็น ก็คือ การแสดงให้เห็นถึงร้อยละของคำตอบในแต่ละข้อคำถาม เพราะจะทำให้เห็นว่าความคิดเห็นจะออกมาในลักษณะใด

ถัดมา กิติวิภาต (2532 : 78-98) ได้รวบรวมตัวอย่างเทคนิควิธีวัดแบบต่าง ๆ ที่เป็นที่ยอมรับกันแพร่หลาย 4 แบบ ดังนี้

5.1 Thurstone's Method มีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “มาตรอันตรภาคเท่ากันตามปรากฏ (Equal-Appearing Interval Scale) เป็นวิธีสร้างมาตราวัดออกเป็นปริมาณแล้ว

เปรียบเทียบตำแหน่งของความคิดเห็น หรือทัศนคติไปในทางเดียวกันและถือว่าเป็น Scale ที่มีช่องเท่ากัน

5.2 Guttman's Scale วิธีการวัดทัศนคติของกัทท์แมนใช้วิธีที่เรียกว่า "Scalogram Analysis" โดยมาตรวัดแบบนี้มีชื่อเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า "Cumulative Scale" วิธีการสร้างคำถามในแบบวัดชนิดนี้จะเป็นคำถามเดียวไม่ซับซ้อน โดยมีคำตอบให้ตอบว่าใช่หรือไม่ใช่ (Yes or No) ถ้าตอบรับข้อความใดข้อความหนึ่ง ก็จะต้องปฏิเสธข้อความอีกข้อความหนึ่ง นั่นคือคำตอบของผู้ตอบข้อใดข้อหนึ่ง จะใช้เป็นเครื่องหมายคำตอบข้ออื่นของผู้ตอบด้วย เนื่องจากคำตอบแต่ละข้อมีความเกี่ยวข้องกัน

5.3 Osgood's Scale มาตรวัดทัศนคติของ Osgood มีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า "มาตรวัดโดยอาศัยการจำแนกความหมายของคำ (Semantic differential scale)" การสร้างคำถามในมาตรานี้อาศัยคำต่าง ๆ เป็นตัวเร้า (Stimulus words) ประกอบกับมโนทัศน์ (Concepts) ต่าง ๆ โดยในแต่ละข้อคำถามจะมีคำคุณศัพท์ที่มีความหมายตรงข้ามกันเป็นคู่ ๆ (Bipolar) กำกับอยู่ที่ปลายทั้งสองข้างของมาตรา ซึ่งกำหนดไว้ 7 ระดับ

มาตรการวัดนี้วัดได้ทั้งด้าน คุณภาพ และ ปริมาณ รวมทั้ง ทิศทาง และ ความเข้มของปฏิกริยาลักษณะของการใช้คำคุณศัพท์อาจจำแนกได้เป็น 3 มิติ คือ

- มิติที่ 1 ด้านการประเมินค่า (Evaluation) เช่น ดี-เลว

- มิติที่ 2 ด้านศักยภาพ (Potency) เช่น แข็งแรง-อ่อนแอ

- มิติที่ 3 ด้านกิจกรรม (Activity) เช่น ว่องไว-เชื่องช้า

5.4 Likert's Method มาตรวัดทัศนคติของ Likert มีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า "วิธีการประเมินแบบรวมค่า (Method of summated rating)" เป็นมาตรวัดทัศนคติอีกชนิดหนึ่งที่มีผู้นิยมใช้มากเพราะมีวิธีการสร้างง่ายกว่าของ Thurstone เนื่องจากไม่ต้องหาผู้เชี่ยวชาญมาตัดสินเพื่อหาค่าประจำข้อ ไม่ต้องคำนวณหาค่าประจำข้อ อีกทั้งมีความเชื่อถือได้สูงมาก ใช้เพียงไม่กี่ข้อก็จะหาค่าความเชื่อถือได้สูงพอ ๆ กับเทคนิคอื่น ๆ ที่ใช้จำนวนข้อมาก และผลที่ได้จากการใช้วิธีนี้ทัดเทียมกับผลที่ได้จากวิธีของ Thurstone กล่าวได้ว่าวิธีการของ Likert เป็นวิธีการรวดเร็วกว่า เชื่อถือได้มากกว่า (หรือเท่ากัน) และมีความเที่ยงตรงกว่า (หรือเท่ากัน) สามารถใช้เป็นแบบทดสอบมาตรฐานได้กับคนหลายกลุ่ม ผู้ตอบสามารถแสดงทัศนคติในทางชอบหรือไม่ชอบ โดยจัดลำดับความชอบหรือไม่ชอบ ซึ่งอาจมีคำตอบให้เลือก 4 หรือ 5 ข้อ และให้คะแนน 5,4,3,2,1 หรือ +2,+1,0,-1,-2 ตามลำดับ

องค์การบริหารส่วนตำบลหนองเหล็ก

1. ข้อมูลทั่วไป

ข้อมูลทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองเหล็ก (2553:10-13)มี ดังนี้

1.1 ที่ตั้ง และอาณาเขต

องค์การบริหารส่วนตำบลหนองเหล็ก เป็นหนึ่งใน 17 ตำบล ที่ตั้งอยู่ในเขตอำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตามประกาศลงวันที่ 23 เดือน มีนาคม พ.ศ. 2540 อยู่ห่างจากที่ทำการปกครองอำเภอโกสุมพิสัย ไปทางตอนใต้ ประมาณ 15 กิโลเมตร โดยมีอาณาเขตติดต่อกับพื้นที่ใกล้เคียง ดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับ ตำบลเหล่า ตำบลหนองกุงสวรรค์ อำเภอโกสุมพิสัย

ทิศใต้ ติดต่อกับ ตำบลกุดรัง อำเภอกุดรัง

ทิศตะวันออก ติดต่อกับ ตำบลห้วยเตย อำเภอกุดรัง

ทิศตะวันตก ติดต่อกับ ตำบลนาโพธิ์ อำเภอกุดรัง ตำบลคอนกลาง อำเภอ

โกสุมพิสัย

1.2 เนื้อที่

มีเนื้อที่ประมาณ 95.81 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 59,881.25 ไร่

1.3 ภูมิประเทศ

ลักษณะภูมิประเทศ ตำบลหนองเหล็ก เป็นพื้นที่ราบสูง สลับลูกคลื่นลอนลาด ดินร่วนปนทราย สูงจากทิศตะวันตก ลาดต่ำลงสู่ทางทิศตะวันออก โดยมีระดับความสูงอยู่ระหว่าง 150–180 เมตร จากระดับน้ำทะเล ไม่มีภูเขา สภาพป่าไม้ ในปัจจุบันเป็นป่าเสื่อมโทรม และป่าชุมชน ที่ยังคงเหลืออยู่น้อยมาก

1.4 จำนวนหมู่บ้าน ที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเต็มทั้ง 20 หมู่บ้าน ได้แก่

หมู่ที่ 1 บ้านโนนสะอาด

หมู่ที่ 11 บ้านทัน

หมู่ที่ 2 บ้านวังขอนจิก

หมู่ที่ 12 บ้านหนองเหล็ก

หมู่ที่ 3 บ้านหนองหญ้าม้า

หมู่ที่ 13 บ้านโคกสว่าง

หมู่ที่ 4 บ้านหมากมาย

หมู่ที่ 14 บ้านหนองเหล็กพัฒนา

หมู่ที่ 5 บ้านคูเหนือ

หมู่ที่ 15 บ้านสว่างพัฒนา

หมู่ที่ 6 บ้านหนองแวง

หมู่ที่ 16 บ้านทัน

หมู่ที่ 7 บ้านสวนกล้วย	หมู่ที่ 17 บ้านโพธิ์ทอง
หมู่ที่ 8 บ้านโคกลี	หมู่ที่ 18 บ้านโนนสูง
หมู่ที่ 9 บ้านนาล้อม	หมู่ที่ 19 บ้านหนองสระพัง
หมู่ที่ 10 บ้านโนนสูง	หมู่ที่ 20 บ้านหนองหญ้าม้า

1.5 ประชากร

ประชากรทั้งสิ้น 9,687 คน แยกเป็น ชาย 4,850 คน หญิง 4,837 คน
มีความหนาแน่นเฉลี่ย 101.10 คน/ตารางกิโลเมตร จำนวน 2,311 ครัวเรือน (ข้อมูล ณ วันที่
31 มีนาคม 2554 กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย)

1.6 อาชีพ

1.6.1 อาชีพเกษตร จำนวน	2,145	ครัวเรือน
1.6.2 อาชีพค้าขายจำนวน	43	ครัวเรือน
1.6.3 อาชีพรับจ้างจำนวน	94	ครัวเรือน
1.6.4 อาชีพรับราชการจำนวน	29	ครัวเรือน
1.6.5 อาชีพ อื่น ๆ จำนวน	0	ครัวเรือน

1.7 หน่วยธุรกิจนอกเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

1.7.1 ธนาคาร	-	แห่ง
1.7.2 โรงแรม	-	แห่ง
1.7.3 ปั้มน้ำมัน	5	แห่ง
1.7.4 โรงงานอุตสาหกรรม 1		แห่ง
1.7.5 โรงสี	38	แห่ง
1.7.6 ร้านค้า	74	แห่ง

1.8 การศึกษา

1.8.1 โรงเรียนประถมศึกษา	7	แห่ง
1.8.2 โรงเรียนมัธยมศึกษา	1	แห่ง
1.8.3 โรงเรียนอาชีวศึกษา	-	แห่ง
1.8.4 โรงเรียน/สถาบันชั้นสูง	-	แห่ง
1.8.5 ที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน	20	แห่ง

1.9 สถาบันและองค์กรทางศาสนา

1.9.1 วัด/สำนักสงฆ์	14	แห่ง
---------------------	----	------

1.9.2 มัสยิด	-	แห่ง
1.9.3 ศาลเจ้า	-	แห่ง
1.9.4 โบสถ์ศาสนาคริสต์	-	แห่ง

1.10 สาธารณสุข

1.10.1 โรงพยาบาลของรัฐ	-	แห่ง
1.10.2 สถานีอนามัยประจำตำบล	1	แห่ง
1.10.3 สถานพยาบาลเอกชน	-	แห่ง
1.10.4 ร้านขายยาแผนปัจจุบัน	-	แห่ง
1.10.5 อัตราการมีและการใช้ส้วมราดน้ำ	100	

1.11 ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

1.11.1 สถานีตำรวจ	-	แห่ง
1.11.2 สถานีดับเพลิง	-	แห่ง
1.11.3 ป้อมยามตำรวจ	2	แห่ง

1.12 การคมนาคม ถนนสายหลักมี 3 สาย

สายที่ 1 ระหว่างบ้านโนนสะอาด – บ้านน้ำเที่ยง ตำบลหนองสูงสวรรค์ อำเภอกอสุมพิสัย

สายที่ 2 ระหว่างบ้านหันหมู่ 11 - บ้านหนองสูงสวรรค์ ตำบลหนองสูงสวรรค์ อำเภอกอสุมพิสัย

สายที่ 3 ระหว่างบ้านหันหมู่ 11 - บ้านคูชัย ตำบลนาโพธิ์ กิ่งอำเภอกุดรัง นอกนั้นเป็นถนนเชื่อมระหว่างหมู่บ้านหรือถนนเกษตรและถนนคอนกรีตภายในหมู่บ้านเพื่อใช้ในการสัญจรไป - มา หรือขนถ่ายพืชผลการเกษตร มีสภาพการใช้งานได้ตามปกติและปลอดภัย

1.13 การโทรคมนาคม

1.13.1 ที่ทำการไปรษณีย์อนุญาต	1	แห่ง
1.13.2 โทรศัพท์สาธารณะ	20	แห่ง

1.14 การไฟฟ้า

ตำบลหนองเหล็กมีการใช้ไฟฟ้าครบทั้ง 20 หมู่บ้านมีจำนวนผู้ใช้ไฟฟ้าคิดเป็นร้อยละ 100

1.15 แหล่งน้ำธรรมชาติ

1.15.1 ลำห้วย	3 สาย
1.15.2 ทนong	9 แห่ง
1.15.3 บึง	- แห่ง

1.16 แหล่งน้ำที่สร้างขึ้น

1.16.1 ฝาย	1 แห่ง
1.16.2 สระน้ำ	3 แห่ง
1.16.3 บ่อน้ำตื้น	30 แห่ง
1.16.4 บ่อบาดาล	50 แห่ง

1.17 ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่

ป่าดินแดน – วังกง ในปัจจุบันของตำบลหนองเหล็ก เป็นป่าเสื่อมโทรม และถูกเกษตรกรรมบุกรุกทำลาย จนทางราชการโดยสำนักงานปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม (สปก.) ได้ออกเอกสารสิทธิ์ สปก. 4-01 ให้ราษฎรเข้าทำกินทางเหนือพื้นที่ป่าเพียงบางส่วนเท่านั้น ซึ่งสำนักงานเองก็ได้จัดทำโครงการปลูกป่าเศรษฐกิจจำพวกต้นยูคาลิปตัสคลุมพื้นที่เอาไว้จำนวน 5,700 ไร่ นอกนั้นเป็นป่าชุมชนประจำหมู่บ้าน

1.18 มวลชนจัดตั้ง

1.18.1 ลูกเสือชาวบ้าน	จำนวน 2 รุ่น	221 คน
1.18.2 ไทยอาสาป้องกันชาติ	จำนวน 1 รุ่น	121 คน
1.18.3 กองทุนเพื่อความมั่นคงของชาติ	จำนวน 1 รุ่น	234 คน
1.18.4 ตำรวจอาสาประจำหมู่บ้าน	จำนวน 1 รุ่น	300 คน

1.19 ศักยภาพของชุมชน และพื้นที่**1.19.1 การรวมกลุ่มของประชาชน**

1) จำนวนกลุ่มทุกประเภท	7	กลุ่ม
2) กลุ่มอาชีพ	7	กลุ่ม
3) กลุ่มออมทรัพย์	20	กลุ่ม
4) กองทุนหมู่บ้าน	20	กองทุน

1.19.2 จุดเด่นของพื้นที่

สภาพภูมิประเทศการปลูกพืช เลี้ยงสัตว์ ประชาชนร้อยละ 95 มีอาชีพ ทำการเกษตร โดยเฉพาะการทำนาข้าว เป็นอาชีพ หลักรองลงไปก็ปลูกพืชไร่ จำพวกอ้อย มันสำปะหลัง หรือการเลี้ยงวัวพื้นเมือง เป็นต้น

2. ยุทธศาสตร์การพัฒนา

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา (พ.ศ. 2554-2558) เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองเหล็ก ที่กำหนดยุทธศาสตร์ และแนวทางในการพัฒนา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมาย เพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด อำเภอลำปาง และชุมชน(แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา. 2553 : 2)

2.1 ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองเหล็ก (พ.ศ.2554-2558) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา (2553 : 45-46)

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน

- 1) การก่อสร้างปรับปรุงและบำรุงรักษาระบบประปาถังเก็บน้ำ บ่อน้ำตื้น แหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค
- 2) การก่อสร้าง ปรับปรุง บำรุงรักษา ถนน ท่อระบายน้ำ ร่องระบายน้ำ สะพาน ท่อลอดเหลี่ยม
- 3) การขยายเขต/ซ่อมแซม/ปรับปรุง/บำรุงรักษา ไฟฟ้า ไฟฟ้าสาธารณะ ไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ โทรศัพท์สาธารณะ และพัฒนาระบบจราจร

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ

- 1).การก่อสร้าง/ปรับปรุง/บำรุงรักษา แหล่งน้ำเพื่อการเกษตร
- 2)การก่อสร้าง/ปรับปรุง/บำรุงรักษา แหล่งน้ำเพื่อการประมงน้ำจืด และเลี้ยงสัตว์น้ำ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ

- 1) แนวทางการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ในชุมชน
- 2) แนวทางการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพในครัวเรือน
- 3) แนวทางการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพทางการเกษตร
- 4) แนวทางการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพทางการเลี้ยงสัตว์

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนาด้านสังคม

- 1) แนวทางการพัฒนาและเสริมสร้างคุณภาพชีวิตในสังคม
- 2) แนวทางการพัฒนาการแก้ไขปัญหาความยากจน
- 3) แนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งในชุมชน

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนาด้านสาธารณสุข

1) แนวทางการพัฒนาส่งเสริม การเรียนรู้ของชุมชนใน การดำเนินงาน สาธารณสุขมูลฐาน

- 2) แนวทางการพัฒนาการควบคุมและป้องกันโรค
- 3) แนวทางการพัฒนาการเสริมสร้างสุขภาพที่ดีให้กับประชาชน และ การดำเนินงานสาธารณสุข โดยเน้นการมีส่วนร่วม

ยุทธศาสตร์ที่ 6 การพัฒนาด้านการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรมและการกีฬา

- 1) แนวทางการเพิ่ม โอกาสการรับรู้ข่าวสารให้แก่ประชาชน
- 2) แนวทางการส่งเสริมการศึกษานอกระบบ
- 3) แนวทางการส่งเสริมการศึกษาก่อนวัยเรียนและการศึกษาภาคบังคับ
- 4) แนวทางด้านส่งเสริมการกีฬาและนันทนาการ
- 5) แนวทางการส่งเสริม ด้านศาสนา วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์ที่ 7 การพัฒนาด้านการเมือง การบริหาร และการพัฒนาบุคลากร

ท้องถิ่น

1) แนวทางการส่งเสริมการเรียนรู้ด้านการเมือง การปกครอง การบริหาร แก่ประชาชน

2) แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านการเมือง การ ปกครอง การบริหารแก่ประชาชน

3) แนวทางการพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นและระบบบริหารจัดการ

ยุทธศาสตร์ที่ 8 การพัฒนาด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1) แนวทางการสร้างจิตสำนึกและการตระหนักในคุณค่า ของ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2) แนวทางการส่งเสริมการปลูกป่าและการปลูกต้นไม้ทดแทน

3) แนวทางการป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าชุมชน และการตัดไม้ทำลายป่า

4) แนวทางการกำจัดขยะมูลฝอยและการรักษาความสะอาด

5) แนวทางการส่งเสริมการท่องเที่ยว

การถ่ายโอนภารกิจด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น กำหนดไว้ 6 ด้าน โดยพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น หลักการทั่วไป รูปแบบการถ่ายโอนและระยะเวลาของการถ่ายโอน โดยจำแนกงานในแต่ละด้านที่จะต้องถ่ายโอนชื่อกฎหมาย หน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้อง ลักษณะภารกิจรูปแบบ ขอบเขต ระยะเวลาและเงื่อนไขในการถ่ายโอน ซึ่งไม่จำเป็นต้องถ่ายโอนพร้อมกันขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทที่จะรับการถ่ายโอน รวมทั้งสร้างกลไกและระบบควบคุมคุณภาพมาตรฐาน มารองรับ ตลอดจนการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องสำหรับแผนปฏิบัติการและจากการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นที่กำหนดไว้ 6 ด้าน โดยหนึ่งในหกด้านนั้นประกอบด้วยการถ่ายโอนภารกิจ ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ดังนี้

ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ได้แก่ การส่งเสริมอาชีพ งานสวัสดิการสังคม เช่น การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพ ชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส งานนันทนาการ เช่น การส่งเสริมการกีฬาและการจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การศึกษา เช่น การจัดการศึกษาในระบบและการจัดการศึกษานอกระบบ งานสาธารณสุข เช่น การสาธารณสุข การรักษาพยาบาลและการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและที่อยู่อาศัย (สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2545 ก : 210-212)

1. การถ่ายโอนภารกิจด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 9 ภารกิจ 19 งาน/โครงการ/กิจกรรม มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 7 กรมใน 5 กระทรวง มีภารกิจดังนี้(สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2551 : 16)

1.1 แผนภารกิจด้านการส่งเสริมอาชีพ

1.1.1 กลุ่มภารกิจส่งเสริมอาชีพ

1) การส่งเสริมอาชีพเลี้ยงสัตว์

1.2 แผนภารกิจด้านสวัสดิการสังคม

1.2.1 กลุ่มภารกิจด้านการสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต

1) การส่งเสริมคุณภาพชีวิต

1.2.2 กลุ่มภารกิจด้านการส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน

ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ

1) ควบคุมหอพักเอกชน

1.3 แผนภารกิจด้านการศึกษา

1.3.1 กลุ่มภารกิจจัดการศึกษาในระบบที่เป็นการจัดการขั้นพื้นฐาน

1) การจัดการศึกษาในระบบที่เป็นการจัดการขั้นพื้นฐาน

2) การจัดการศึกษาอาชีวศึกษา

1.3.2 กลุ่มภารกิจจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

1) ห้องสมุด

2) การบริการการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

1.4 แผนภารกิจด้านการสาธารณสุข

1.4.1 กลุ่มภารกิจสร้างเสริมสุขภาพและการป้องกันโรคและการ

รักษาพยาบาล

1) การสร้างเสริมสุขภาพและการป้องกันโรคและการรักษาพยาบาล

เบื้องต้น

2) การรักษาพยาบาล

2. การดำเนินงานด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองเหล็ก

จากภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองเหล็ก ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 ฉบับ ผู้วิจัยได้สรุปตาม แผนการดำเนินงาน ปี 2552,2553,2554 ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2552,2553,2554 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา (ปี พ.ศ. 2551-2555), (ปี พ.ศ. 2554-2558) และแผนพัฒนาสามปี (ปี พ.ศ. 2552-2554), (ปี พ.ศ. 2553-2555), (ปี พ.ศ. 2554-2556) จำแนกเป็นรายด้านเป็น 6 ด้าน ดังนี้

2.1 ด้านการส่งเสริมอาชีพ

การดำเนินงานด้านการส่งเสริมอาชีพขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองเหล็ก เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านที่ 3 การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ (องค์การบริหารส่วนตำบลหนองเหล็ก. 2553 : 45) ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ข้อมูล โครงการ/แผนงานการดำเนินงานด้านการส่งเสริมอาชีพ

โครงการ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ
	2552(บาท)	2553(บาท)	2554(บาท)
1. โครงการส่งเสริมสนับสนุนการบริหารจัดการร้านค้าชุมชน กองทุนหมู่บ้านและกลุ่มออมทรัพย์ต่าง ๆ	20,000	100,000	100,000
2. โครงการส่งเสริมสนับสนุนในด้านการรวมกลุ่มเพื่อประกอบอาชีพ	20,000	20,000	20,000
3. โครงการส่งเสริมสนับสนุนการจัดทำบัญชีครัวเรือน	20,000	20,000	20,000
4. โครงการส่งเสริมสนับสนุนการให้ความรู้แก่ชุมชนในด้านการประกอบธุรกิจ	20,000	20,000	20,000
5. โครงการก่อสร้างอาคารศูนย์เรียนรู้ชุมชน	0	300,000	0
6. โครงการก่อสร้างอาคารศูนย์ OTOP	100,000	100,000	100,000
7. โครงการส่งเสริมปรัชญาหลักเศรษฐกิจพอเพียง	50,000	50,000	50,000
8. โครงการพัฒนาส่งเสริมกลุ่มสินค้า OTOP	100,000	100,000	100,000

ตารางที่ 1 (ต่อ)

โครงการ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ
	2552(บาท)	2553(บาท)	2554(บาท)
9. โครงการพัฒนาส่งเสริมกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ภายในครัวเรือน	50,000	50,000	50,000
10. โครงการพัฒนาส่งเสริมการผลิตปุ๋ยเกษตรกร อินทรีย์ และการปรับปรุงบำรุงดิน	50,000	50,000	50,000
11. โครงการพัฒนาส่งเสริมอาชีพการทำ การเกษตรปลอดสารพิษ	50,000	50,000	50,000
12. โครงการพัฒนาส่งเสริมอาชีพการทำไร่นา สวนผสม	50,000	50,000	50,000
13. โครงการพัฒนาส่งเสริมเมล็ดพันธุ์พืช ชุมชน	200,000	200,000	200,000
14. โครงการพืชผักสวนครัวรั้วกินได้	50,000	50,000	50,000
15. โครงการควบคุมและป้องกันโรคระบาดใน พืช	50,000	50,000	50,000
16. โครงการฟาร์มตัวอย่างผสมผสานเกษตร ทฤษฎีใหม่	50,000	50,000	50,000
17. โครงการปลูกแปลงมันสำปะหลังพันธุ์ดี (ระยอง 7 ระยอง 8)	180,000	180,000	120,000
18. โครงการพัฒนาส่งเสริมการผลิตพันธุ์ข้าว เหนียวพันธุ์ดี	100,000	100,000	100,000
19. โครงการกำจัดโรคข้าวด้วยวิธีผสมผสาน	80,000	80,000	80,000
20. โครงการพัฒนาส่งเสริมกลุ่มอาชีพทาง การเกษตร	50,000	50,000	50,000
21. โครงการพัฒนาส่งเสริมการผลิตสินค้า ทางการเกษตร และสินค้าแปรรูปทางการเกษตร	50,000	50,000	50,000

ตารางที่ 1 (ต่อ)

โครงการ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ
	2552(บาท)	2553(บาท)	2554(บาท)
22. โครงการพัฒนาส่งเสริมอาชีพการเลี้ยงโคเนื้อ	100,000	100,000	100,000
23. โครงการพัฒนาส่งเสริมอาชีพการเลี้ยงปลา	50,000	50,000	50,000
24. โครงการพัฒนาส่งเสริมอาชีพการเลี้ยงสัตว์เศรษฐกิจอื่น	50,000	50,000	50,000
25. โครงการปลูกพืชอาหารสัตว์	20,000	20,000	20,000
26. โครงการอบรมอาสาสมัครปศุสัตว์ประจำหมู่บ้าน	20,000	20,000	20,000
27. โครงการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย(กรณีทำให้พืชผลทางการเกษตรเสียหาย)	100,000	100,000	100,000

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลหนองเหล็ก (2551 : 38-40)

2.2 ด้านงานสวัสดิการสังคม

การดำเนินงานด้านงานสวัสดิการสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองเหล็ก เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ 4 การพัฒนาด้านสังคม(องค์การบริหารส่วนตำบลหนองเหล็ก. 2553 : 45) ดัง ตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ข้อมูลโครงการ/แผนงานการดำเนินงานด้านงานสวัสดิการสังคม

โครงการ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ
	2552(บาท)	2553(บาท)	2554(บาท)
1. โครงการวันผู้สูงอายุ	25,000	50,000	80,000
2. โครงการเบี้ยยังชีพผู้พิการ	1,098,000	1,092,000	1,092,000
3. โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	2,600,000	5,160,000	5,160,000
4. โครงการเบี้ยยังชีพผู้ติดเชื้อเอชไอวี	48,000	48,000	48,000
5. โครงการปรับปรุงสถานที่/สิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้พิการ	100,000	100,000	100,000

ตารางที่ 2 (ต่อ)

โครงการ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ
	2552(บาท)	2553(บาท)	2554(บาท)
6. โครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน	100,000	100,000	100,000
7. โครงการส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรต่างๆที่เกิดขึ้นในชุมชน	100,000	100,000	100,000
8. โครงการก่อสร้าง/ปรับปรุงสวนสุขภาพในตำบล	100,000	100,000	100,000
9. โครงการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	200,000	200,000	200,000
10. โครงการจัดตลาดนัดแรงงานเพื่อหาแหล่งงานสำหรับคนว่างงาน	20,000	20,000	20,000

ที่มา : องค์กรบริหารส่วนตำบลหนองเหล็ก (2551 : 40)

2.3 ด้านนันทนาการ

การดำเนินงานด้านนันทนาการขององค์กรบริหารส่วนตำบลหนองเหล็ก เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ 6 การพัฒนาด้านการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรมและการกีฬา (องค์กรบริหารส่วนตำบลหนองเหล็ก. 2553 : 46) ดัง ตารางที่ 3

ตารางที่ 3 ข้อมูลโครงการ/แผนงานการดำเนินงานด้านนันทนาการ

โครงการ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ
	2552(บาท)	2553(บาท)	2554(บาท)
1. โครงการจัดการแข่งขันกีฬาภายในตำบล	100,000	100,000	100,000
2. โครงการจัดการแข่งขันกีฬาระดับอื่นๆ	10,000	10,000	10,000
3. โครงการสนับสนุนอุปกรณ์กีฬาหมู่บ้านและโรงเรียน	100,000	100,000	100,000
4. โครงการก่อสร้าง/ปรับปรุง สนามกีฬา	100,000	100,000	100,000
5. โครงการก่อสร้างลานกีฬาอเนกประสงค์ระดับตำบล	0	1,200,000	0

ตารางที่ 3 (ต่อ)

โครงการ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ
	2552(บาท)	2553(บาท)	2554(บาท)
6. โครงการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ทางด้านกีฬา	10,000	10,000	10,000

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลหนองเหล็ก (2553 : 43-44)

2.4. ด้านการศึกษา

การดำเนินงานด้านการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองเหล็ก เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรมและการกีฬา (แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา. 2553 : 46) ดัง ตารางที่ 4

ตารางที่ 4 ข้อมูลโครงการ/แผนงานการดำเนินงานด้านการศึกษา

โครงการ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ
	2552(บาท)	2553(บาท)	2554(บาท)
1. โครงการส่งเสริมสนับสนุนด้านศึกษานอกระบบ	50,000	50,000	50,000
2. โครงการจัดตั้งห้องสมุดประชาชน	0	0	200,000
3. โครงการจัดหาหนังสือประจำห้องสมุดประชาชน	0	0	50,000
4. โครงการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	300,000	700,000	250,000
5. โครงการอาหารกลางวัน	1,537,000	2,210,000	1,768,000
6. โครงการอาหารเสริม(นม)โรงเรียน	723,360	1,680,000	1,728,000
7. โครงการสนับสนุนทุนการศึกษา	100,000	100,000	100,000
8. โครงการจัดซื้อครุภัณฑ์ อุปกรณ์การเรียนการสอน เครื่องแบบเครื่องนุ่งห่มกันหนาวเวชภัณฑ์ มอบให้กับเด็กและนักเรียน	350,000	650,000	600,000
9. โครงการก่อสร้าง/ปรับปรุง อาคารสถานศึกษา และบริเวณสถานศึกษา	100,000	100,000	100,000
10. โครงการจ้างงานนักเรียน/นักศึกษาช่วงปิดภาคเรียน	30,000	0	0

ตารางที่ 4 (ต่อ)

โครงการ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ
	2552(บาท)	2553(บาท)	2554(บาท)
11. โครงการจัดหางบประมาณเพื่อจ้างเหมา รถให้นักเรียน	0	50,000	0
12. โครงการพัฒนาแหล่งเรียนรู้ภายใน โรงเรียน(ห้องสมุด)	100,000	100,000	100,000

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลหนองเหล็ก (2551 : 43)

2.5 ด้านสาธารณสุข

การดำเนินงานด้านสาธารณสุขขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองเหล็ก
เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาด้าน 6 การพัฒนาด้านสาธารณสุข (องค์การบริหารส่วนตำบล
หนองเหล็ก. 2553 : 46) ดัง ตารางที่ 5

ตารางที่ 5 ข้อมูลโครงการ/แผนงานการดำเนินงานด้านสาธารณสุข

โครงการ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ
	2552(บาท)	2553(บาท)	2554(บาท)
1. โครงการส่งเสริมสนับสนุนการฝึกอบรม ด้านสาธารณสุข	50,000	50,000	50,000
2. โครงการสาธารณสุขมูลฐาน	20,000	20,000	20,000
3. โครงการอบรมส่งเสริมสุขภาพแม่และเด็ก	30,000	30,000	30,000
4. โครงการส่งเสริมการคุ้มครองผู้บริโภค ทางด้านอาหารและยา	20,000	20,000	20,000
5. โครงการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ เช่น ไข้เลือดออก โรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์	180,000	180,000	180,000
6. โครงการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อใน ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นได้แก่การควบคุม โรคติดต่อระหว่างสัตว์และคนและการ ควบคุมหนองพยาธิ	50,000	50,000	50,000
7. โครงการตรวจสุขภาพประจำปี	55,000	55,000	55,000

ตารางที่ 5 (ต่อ)

โครงการ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ
	2552(บาท)	2553(บาท)	2554(บาท)
8. โครงการสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานด้านสาธารณสุข	20,000	20,000	20,000
9. โครงการสนับสนุนการดำเนินงานด้านสาธารณสุขในโอกาสต่างๆ	10,000	10,000	10,000
10. โครงการอุดหนุนสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน	200,000	200,000	200,000
11. โครงการส่งเสริมการออกกำลังกายเพื่อสุขภาพทุกเพศทุกวัย	47,000	10,000	10,000

ที่มา: องค์การบริหารส่วนตำบลหนองเหล็ก (2551 : 42)

2.6 ด้านการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

การดำเนินงานด้านการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองเหล็ก เป็นไปตาม ยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนาด้านสังคม ยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนาด้านสาธารณสุข และยุทธศาสตร์ที่ 8 การพัฒนาด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (องค์การบริหารส่วนตำบลหนองเหล็ก, 2553 : 45-46) ดัง ตารางที่ 6

ตารางที่ 6 ข้อมูลโครงการ/แผนงานการดำเนินงานด้านการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

โครงการ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ
	2552(บาท)	2553(บาท)	2554(บาท)
1. โครงการเมื่อนำอยู่ หมู่บ้านนำมอง	20,000	20,000	20,000
2. โครงการซ่อม/สร้าง บ้านผู้ยากไร้	100,000	100,000	100,000
3. โครงการบ้านเกิดให้องค์กราณิชย์	50,000	80,000	100,000
4. โครงการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล	50,000	50,000	50,000
5. โครงการประกวดหมู่บ้าน	0	0	200,000

ตารางที่ 5 (ต่อ)

โครงการ	ปีงบประมาณ 2552(บาท)	ปีงบประมาณ 2553(บาท)	ปีงบประมาณ 2554(บาท)
6. โครงการปรับปรุงภูมิทัศน์	100,000	100,000	100,000

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลหนองเหล็ก (2551 : 40-42,46)

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อนันต์ เดช โยธิน (2544 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่องการศึกษาสภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอกระนวน จังหวัดขอนแก่น ผลการวิจัยพบว่า สภาพ การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง เรียงตามลำดับคือ ด้านการส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ด้านคุ้มครองดูแลบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการบำรุงรักษาศิลปะจารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการป้องกันและระงับ โรคติดต่อ ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่ สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูล ด้านการจัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก และด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

กฤษดา จันทร์เจริญ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง สักยภาพในการนำนโยบายถ่ายโอนงานด้านสวัสดิการสังคมไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 ในจังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้ อบต. ชั้น 1 ในจังหวัดเชียงใหม่ มีศักยภาพในการนำ นโยบายถ่ายโอนงานด้านสวัสดิการสังคมไปปฏิบัติในระดับปานกลาง ลักษณะส่วนบุคคลของผู้ให้ข้อมูลที่มีความสัมพันธ์กับศักยภาพในการนำนโยบาย ถ่ายโอนงานด้านสวัสดิการสังคมไปปฏิบัติมีเพียงตัวแปรเดียวคือเพศ โดยมีความสัมพันธ์ในระดับปานกลาง ปัญหาและอุปสรรคจากการนำนโยบายถ่ายโอนงานด้านสวัสดิการสังคมไปปฏิบัติได้แก่ การขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินงาน การขาดบุคลากรที่มีความรู้ในการปฏิบัติงาน การขาดการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การขาดแคลนข้อมูลสารสนเทศ นอกจากนี้ โครงสร้างทางการบริหารและระบบงานยังไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคม

อำพล ชำเพ็ญ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การจัดงานสวัสดิการสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรปราการ” จากผลการวิจัยพบว่าความรู้ความ

เข้าใจ การเตรียมการความพร้อมและการวางแผนในการดำเนินงาน ด้านสวัสดิการสังคม เกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดในจังหวัดสมุทรปราการนี้ ผู้บริหารและบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่ง ยังมีการศึกษาอยู่ในระดับปานกลาง แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังทำให้ประชาชนในจังหวัดสมุทรปราการคงอับอุ่นบ้าง เฉพาะผู้ด้อยโอกาสทั้งหลายที่ทางองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งมีความรู้ความเข้าใจและมีการเตรียมการในการดำเนินการเกี่ยวกับงานด้านสวัสดิการสังคมไว้พอประมาณ คือ อยู่ในระดับเฉลี่ยประมาณร้อยละ 50 โดยคาดหวังว่าหน่วยงานของรัฐด้านงานสวัสดิการสังคมนี้ จะเร่งปฏิบัติการเชิงรุกและถ่ายโอนงานลงสู่เป้าหมายในท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งจะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีการจัดการงานด้านสวัสดิการสังคมได้มากขึ้นตามมาด้วย

วาสนา วสิกรัตน์ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำวิจัยเรื่องความพึงพอใจของประชาชนต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลเมืองแสนสุขแบบบูรณาการ ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา 5 ด้าน ผลการวิจัยพบว่า ความพึงพอใจต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านสภาพโครงสร้างพื้นฐานอยู่ในระดับมาก ส่วนด้านสภาพเศรษฐกิจ ด้านสภาพสังคม ด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติและด้านการเมืองการบริการ อยู่ในระดับปานกลาง

จารุณี ธนิตกุล (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่องการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า ระดับการดำเนินงาน โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และจำแนกเป็นรายด้าน พบว่ามีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก จำนวน 6 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยมากไปน้อย คือ ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน และผู้พิการ ด้านการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามท่าทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร ด้านการบำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และด้านการป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ และมีระดับการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 3 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยมากไปน้อย คือ ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย คือ ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และด้านการคุ้มครอง ดูแล และรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

บังอร ไชยศิริพันธ์ (2552 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่องความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งเขาหลวง อำเภอทุ่งเขาหลวง จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่าความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งเขาหลวง อำเภอทุ่งเขาหลวง จังหวัดร้อยเอ็ด โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่าความพึงพอใจอยู่ในระดับมากเพียง 1 ด้าน คือการบำรุงรักษาศิลปะ จาริตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น นอกนั้นอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน

วิชัย สายรักษา (2552 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่องความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าบ่อ อำเภอท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย พบว่าความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล ท่าบ่อ อำเภอท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณา เป็นรายด้านพบว่าความพึงพอใจอยู่ในระดับมากเพียง 1 ด้าน คือด้านการให้บริการอย่างเท่าเทียม จำนวน 4 ด้าน พบว่าอยู่ในระดับปานกลาง คือการให้บริการอย่างต่อเนื่อง ด้านการให้บริการอย่างเพียงพอ ด้านการให้บริการอย่างรวดเร็ว ทันเวลา ด้านการให้บริการก้าวหน้า โดยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย

การเปรียบเทียบความพึงพอใจของประชาชนต่อการที่มีให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าบ่อ อำเภอท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย ที่มี เพศ อาชีพ และระดับการศึกษาต่างกัน พบว่าที่มีเพศ อาชีพ โดยรวมไม่แตกต่างกัน ทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนระดับการศึกษามีความแตกต่างกัน ทางสถิติที่ระดับ .05

นุกุล ฝอยทอง (2552 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่องความความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม พบว่า ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลางเรียงจากมากไปน้อยคือ ด้านการศึกษา ศิลปวัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการเมืองการบริหารจัดการ ด้านเศรษฐกิจ ด้านคุณภาพชีวิตและคุณภาพสังคม

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า การดำเนินงานด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล หรือเทศบาล นั้น เป็นไปตามการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย

อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพบว่ามีระดับการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลางมีการดำเนินงานในด้านการศึกษา สาธารณสุข การส่งเสริมอาชีพ การจัดสวัสดิการสังคม และอื่น ๆ ตามความพร้อมของแต่ละท้องถิ่น ยังคงพบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานในด้านนี้ เช่น การขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินงาน การขาดบุคลากรที่มีความรู้ในการปฏิบัติงาน การขาดการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การขาดแคลนข้อมูลสารสนเทศ นอกจากนี้โครงสร้างทางการบริหารและระบบงานยังไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคม

กรอบแนวคิดของการวิจัย

การศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองเหล็ก อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ครั้งนี้มีตัวแปรและกรอบแนวความคิดของการวิจัย ดังนี้

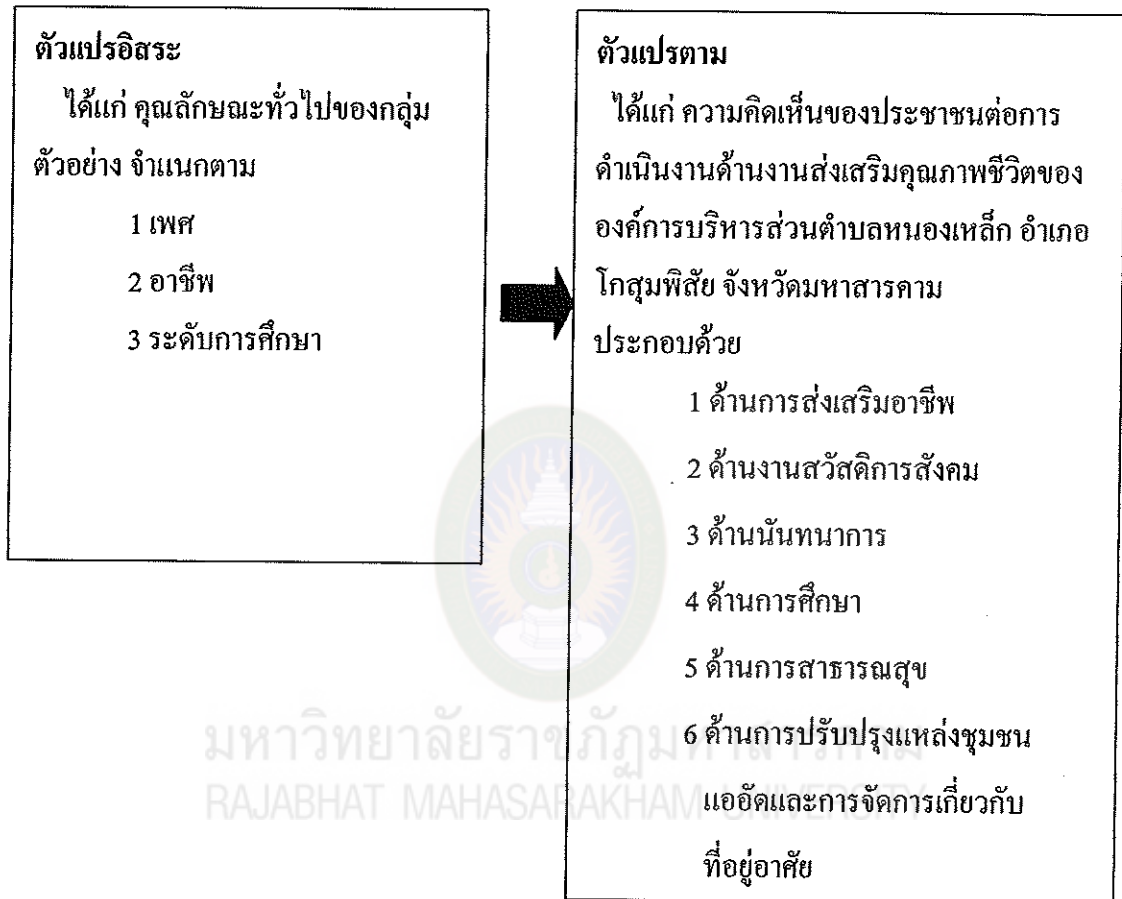
1. ตัวแปรอิสระ (Independent variable) ได้แก่ คุณลักษณะทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองเหล็ก อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตาม

- 1.1 เพศ
- 1.2 อาชีพ
- 1.3 ระดับการศึกษา

2. ตัวแปรตาม (Dependent variable) ได้แก่ ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองเหล็ก อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม มี 6 ด้าน ได้แก่

- 2.1 ด้านการส่งเสริมอาชีพ
- 2.2 ด้านงานสวัสดิการสังคม
- 2.3 ด้านนันทนาการ
- 2.4 ด้านการศึกษา
- 2.5 ด้านการสาธารณสุข
- 2.6 ด้านการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดแนวคิดตามพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2549 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น พ.ศ. 2551 ดังแผนภูมิที่ 1



แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย