

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ของ องค์การบริหารส่วนตำบล โนนสวรรค์ อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด ครั้งนี้ ผู้วิจัย ได้ศึกษา แนวความคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
  - 2.1 ความหมายของความคิดเห็น
  - 2.2 ประเภทความคิดเห็น
  - 2.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น
  - 2.4 การวัดความคิดเห็น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินงาน
  - 2.1 ความหมายของการดำเนินงาน
  - 2.2 ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงาน
3. แนวคิดเกี่ยวกับการส่งเสริมคุณภาพชีวิต
  - 3.1 ความหมายคุณภาพชีวิต
  - 3.2 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
  - 4.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ
  - 4.2 รูปแบบของการกระจายอำนาจ
  - 4.3 ความสำคัญของการกระจายอำนาจ
  - 4.4 การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล
  - 5.1 การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล
  - 5.2 หลักเกณฑ์การเลือกตั้ง
  - 5.3 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่
  - 5.4 การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล
  - 5.5 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

- 5.6 การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
- 5.7 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 5.8 รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 5.9 การกำกับดูแล
- 5.10 หลักการบริหารจัดการที่ดี
- 5.11 บทบาทในการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 6. แผนยุทธศาสตร์ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตขององค์การบริหารส่วนตำบล

#### โนนสวรรค์

- 6.1 ด้านการส่งเสริมอาชีพ
- 6.2 ด้านงานสวัสดิการและสังคม
- 6.3 ด้านการศึกษา
- 6.4 ด้านงานสาธารณสุข
- 6.5 ด้านงานส่งเสริมสุขภาพ
- 7. บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลโนนสวรรค์
  - 7.1 สภาพทั่วไปทางภูมิศาสตร์
  - 7.2 ภูมิประเทศ
  - 7.3 เขตการปกครอง
  - 7.4 ประชากร
  - 7.5 สภาพทางเศรษฐกิจ
  - 7.6 สภาพทางสังคม
  - 7.7 การบริการพื้นฐาน
  - 7.8 ศักยภาพของชุมชนและพื้นที่
- 8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
  - 8.1 งานวิจัยในประเทศ
  - 8.2 งานวิจัยต่างประเทศ
- 9. กรอบแนวคิดการวิจัย

## แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

### 1. ความหมายของความคิดเห็น

มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้มากมายหลายท่าน ดังนี้  
 อูทัย หิรัญโต (2525 : 43) สรุปว่า มิตินหรือความคิดเห็นต่าง ๆ ของคนเรานั้นเกิด  
 ได้จากการพบปะสังสรรค์ประจำวัน แต่คนเราก็มีภูมิหลังทางสังคมจำกัดอยู่ ภูมิหลังทางสังคม  
 ของแต่ละคนย่อมเป็นผลถึงการที่คนเราจะกระทำต่องสนองต่อเหตุการณ์และเกิดความคิดเห็น  
 เกี่ยวกับเหตุการณ์นั้น

ลาวัญย์ จักรานูวัฒน์ (2540 : 9) จากการศึกษาความหมายของความคิดเห็นต่าง ๆ  
 ที่กล่าวไว้แล้วนั้น สรุปว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกความรู้สึกของแต่ละบุคคล ในอันที่  
 จะพิจารณาถึงข้อเท็จจริงต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดด้วยการพูด การเขียน โดยอาศัยพื้นฐานความรู้  
 ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมของแต่ละบุคคลเป็นส่วนประกอบในการพิจารณา  
 ซึ่งความคิดเห็นนี้อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ ถ้าหากมีหลักฐานข้อเท็จจริงปรากฏ

วัตรภู อาจหาญ (2542 : 141) ได้กล่าวว่าความคิดเห็นเป็นการแสดงออกของ  
 บุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งมีผลมาจากความเชื่อ ความคิดและทัศนคติซึ่งต้องอาศัยพื้นฐานความรู้  
 ประสบการณ์และพฤติกรรมระหว่างบุคคล เป็นเครื่องช่วยในการพิจารณาก่อนที่จะตัดสินใจ  
 แสดงออกมาการลงความเห็นอาจจะเป็นไปลักษณะเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยซึ่งไม่อาจบอกได้  
 ว่าเป็นการถูกต้องหรือไม่ และปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นต่าง ๆ ประกอบด้วยสิ่งสำคัญ ๆ คือ  
 ความรู้ ประสบการณ์และสภาพแวดล้อม

เสกสรร วัฒนพงษ์ (2542 : 141) ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า หมายถึง  
 การแสดงออกถึงความเชื่อ ทัศนคติการวินิจฉัยการพิจารณาหรือการประเมินผลอย่างมีรูปแบบ  
 โดยได้รับอิทธิพลมาจาก ทัศนคติ และข้อเท็จจริง ความรู้ที่มีอยู่ของผู้แสดงความคิดเห็นต่อเรื่อง  
 ใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งขึ้นอยู่กับสถานการณ์และสภาพแวดล้อมต่าง ๆ การแสดงความคิดเห็นอาจจะ  
 แสดงออก โดยการพูดหรือการเขียนก็ได้

สรราชัย ธีระนันท์วัฒน์ (2546 : 6) ให้ความหมายว่าความคิดเห็น คือ การแสดงออก  
 ทางความเชื่อ และความรู้สึกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง อาจเป็นการพูดหรือการเขียนก็ได้โดยอาศัยพื้น  
 ฐานความรู้ ประสบการณ์ รวมทั้งสภาพแวดล้อมก็เป็นส่วนช่วยให้การแสดงความคิดเห็น  
 ซึ่งอาจแสดงออกทั้งทางบวกหรือลบก็ได้

อรวรรณ ชินพัฒนานาวิช (2546 : 10 ; อ้างถึงใน Morgan and King. 1971 : 750) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า เป็นการยอมรับคำพูดเกิดขึ้น โดยทัศนคติ

วราภรณ์ เรืองธัญ (2550 : 11) ให้ความหมายว่าความคิดเห็น คือ การแสดงออกของความรู้สึกนึกคิดที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่ม ซึ่งเป็นผลจากความรู้อย่างเข้าใจ ความเชื่อ เจตคติ ค่านิยม ประสบการณ์ พฤติกรรม สภาพแวดล้อม และสถานการณ์ โดยผ่านทักษะและกระบวนการสื่อสารในรูปแบบของการพูดหรือเขียนก็ได้ ในลักษณะชอบไม่ชอบหรือเฉย ๆ การแสดงออกก็เป็นประโยชน์ต่อการตอบสนองความต้องการ ทั้งผู้แสดงและผู้รับความคิดเห็นและยังเป็นประโยชน์ต่อการวางแผน เปลี่ยนแปลงนโยบายและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้เป็นไปตามความต้องการของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

ชอว์ และแจ๊ค (Shaw and Jack. 1967 : 152) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออก ซึ่งการตัดสินใจจากการประเมินค่า (Evaluation judgment) หรือทัศนคติ (Point of View) เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ และความคิดย่อมได้รับอิทธิพลของทัศนคติ

คันแคน (Duncan. 1973 : 135 ; อ้างถึงใน วิสูตร จงชวลิตชัย. 2549 : 9) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า เป็นความเชื่อและพิจารณาตัดสินใจ โดยบุคคล ซึ่งไม่อาจเป็นที่ยอมรับในแต่ละช่วงเวลา ความคิดเห็นเช่นนี้ไม่สามารถที่จะทดสอบความรู้ และความจริงของความเชื่อมั่นของบุคคลได้ และต้องยอมรับว่าประชาชนโดยทั่ว ๆ ไปนั้นอาจมีความเห็นแตกต่างกันไป

กู๊ด (Good. 1973 : 42 ; อ้างอิงใน ศิริพร ไกรประสิทธิ์. 2545 : 20) ได้ให้คำจำกัดความของความคิดเห็นไว้ว่า ความคิดเห็นหมายถึง ความเชื่อ ความคิด หรือการลงความเห็นเกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งไม่อาจบอกได้ว่าเป็นการถูกต้อง

เบสท์ (Best. 1977 : 169 ; อ้างถึงใน เสนาะ ดิยาว. 2543 : 52) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ เป็นการแสดงทางด้านความเชื่อและความรู้สึกของแต่ละบุคคล โดยการพูดจากคำจำกัดความกล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางด้านเจตคติ ความเชื่อ การตัดสินใจ ความนึกคิด ความรู้สึก และวิญญาณที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ด้วยการพูด การเขียนและอีกมากมาย โดยอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมของแต่ละบุคคลเป็นส่วนประกอบในการพิจารณา

## 2. ประเภทความคิดเห็น

เรมเมอร์ และรัมมี (Remmer and Ramme. 1965 : 43) กล่าวว่าความคิดเห็นมี 2 ประการด้วย คือ

1. ความคิดเห็นเชิงบวกสุด – เชิงลบสุด (Extreme Opinion) เป็นความคิดเห็น เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ ซึ่งสามารถทราบทิศทางได้ ทิศทางบวกสุด ได้แก่ ความรัก จนหลงทางทิศทางลบ ได้แก่ ความรังเกียจ ความคิดเห็นนี้รุนแรงเปลี่ยนแปลงยากกว่า ความคิดเห็นจากความรู้ความเข้าใจ (Cognitive Contents)

2. การมีความคิดเห็นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจที่มีต่อ สิ่งนั้น เช่น ความรู้ความเข้าใจในทางที่ดีชอบ ยอมรับ เห็นด้วย ความรู้ความเข้าใจในทางที่ไม่ดี ได้แก่ ไม่ชอบ ไม่ยอมรับ ไม่เห็นด้วย การวัดความคิดเห็นสามารถวัดได้โดยใช้มาตราส่วน ประมวลค่า

สรุป ประเภทของความคิดเห็นมี 2 ประการ คือ ความคิดเห็นเชิงบวกสุด – เชิงลบสุด และการมีความคิดเห็นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจที่มีต่อสิ่งนั้น

### 3. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

ความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคลที่แสดงออกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือ สิ่งเดียวกันไม่จำเป็นต้องคล้ายคลึงหรือเหมือนกันเสมอ ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคล เช่น ความรู้ประสบการณ์ในการทำงาน สภาพแวดล้อม พอสรุปได้ดังนี้

ขวัญใจ สมรรถบุตร (2524 : 8) กล่าวว่า ความคิดเห็นของบุคคลจะเกี่ยวข้องกับ คุณสมบัติประจำตัวของบุคคลอีกด้วย ซึ่งคุณสมบัติประจำตัวบางอย่าง เช่น พื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ในการทำงาน และการติดต่อระหว่างบุคคลนับเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้บุคคลและ กลุ่มมีความคิดเห็นไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง

จำเรียง ภาพจิตร (2536 : 248-249) ได้กล่าวถึง ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความคิดเห็นว่า ขึ้นอยู่กับกลุ่มทางสังคมในหลายประการ คือ

1. ภูมิหลังทางสังคม หมายถึง กลุ่มคนที่มีภูมิหลังที่แตกต่างกัน โดยทั่วไป จะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันไปด้วย เช่น ความคิดเห็นระหว่างผู้เยาว์กับผู้สูงอายุ ชาวเมืองกับ ชาวชนบท เป็นต้น

2. กลุ่มอ้างอิง หมายถึง การที่คนเราจะคบหาสมาคมกับใครหรือกระทำ สิ่งหนึ่งสิ่งใดให้แก่ผู้ใด หรือการกระทำที่คำนึงถึงอะไรบางอย่างรวมกัน หรืออ้างอิงกันได้ เช่น ประกอบอาชีพเดียวกัน การเป็นสมาชิกกลุ่ม หรือสมาคมเดียวกัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ย่อมมี อิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคลเหล่านั้นด้วย

3. กลุ่มกระตุ้นหรือรื้อนหรือกลุ่มเฉื่อยชา หมายถึง การกระทำใดที่ก่อให้เกิด ความกระตุ้นหรือรื้อนเป็นพิเศษอันจะก่อให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมา ย่อมส่งผลต่อการจงใจให้

บุคคลที่เป็นสมาชิกเหล่านี้มีความคิดเห็นที่คล้อยตามได้ว่าจะคล้อยตามในทางที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ตาม ในทางตรงกันข้ามกลุ่มเชื้อชาก็จะไม่มีอิทธิพลต่อสมาชิกมากนัก

จิรายุ ทรัพย์สิน (2540 : 19 - 20) กล่าวว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของแต่ละบุคคลที่แสดงออกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งไม่จำเป็นต้องคล้ายกันหรือเหมือนกันเสมอไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับอิทธิพลต่อการแสดงออกในเรื่องนั้น ๆ สรุปได้ดังนี้

1. พันธุกรรมและร่างกาย จากการศึกษา พบว่า ปัจจัยด้านพันธุกรรมจะมีผลต่อระบบความก้าวร้าวของบุคคล และจะมีผลต่อการศึกษา ทักษะคิดหรือความคิดเห็นของบุคคลนั้น ๆ ได้ ส่วนปัจจัยด้านสรีระ เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลที่เกิดจากการใช้ยาเสพติด จะมีผลต่อความคิดเห็นและทักษะคิดของบุคคล

2. ประสบการณ์ของบุคคลโดยตรง คือ บุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดต่าง ๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือได้พบเห็นต่อสิ่งต่าง ๆ โดยตนเองทำให้เกิดทักษะคิดหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ

3. อิทธิพลจากครอบครัว เป็นปัจจัยบุคคล เมื่อเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการเลี้ยงดูอบรมของพ่อแม่และครอบครัว

4. ทักษะคิดและความคิดเห็นต่อกลุ่ม เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือทักษะคิดของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้นความคิดเห็นและทักษะคิดต่าง ๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่ม

กิตติ สุทธิสัมพันธ์ (2542 : 12 - 13) กล่าวว่า ปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล ซึ่งทำให้บุคคลแต่ละคนแสดงความคิดเห็นที่อาจจะเหมือนหรือแตกต่างกันออกไป คือ

#### 1. ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่

1.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย คือ เพศ อวัยวะ ความครบถ้วนสมบูรณ์ของอวัยวะต่าง ๆ คุณภาพสมอง

1.2 ระดับการศึกษา การศึกษามีอิทธิพลต่อการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและศึกษาทำให้บุคคลที่มีความรู้ในเรื่องต่าง ๆ มากขึ้น และคนที่มีความรู้มาก มักจะมีความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ อย่างมีเหตุผล

1.3 ความเชื่อ ค่านิยม และเจตคติของบุคคลต่อเรื่องต่าง ๆ ซึ่งอาจจะได้จากการเรียนรู้กลุ่มบุคคลในสังคม หรือจากการอบรมสั่งสอนของครอบครัว

1.4 ประสบการณ์ เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ ทำให้มีความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ และความรับผิดชอบต่องาน ซึ่งจะส่งผลต่อความคิดเห็น

## 2. ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่

2.1 สื่อมวลชน ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ฯลฯ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นของบุคคล เป็นการได้รับรู้ข่าวสาร ข้อมูลต่าง ๆ ของแต่ละบุคคล

2.2 กลุ่มและสังคมที่เกี่ยวข้อง มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล เพราะเมื่อบุคคลอยู่ในกลุ่มใดหรือสังคมใด ก็จะต้องยอมรับและปฏิบัติตามเกณฑ์ของกลุ่มหรือสังคมนั้น ซึ่งทำให้บุคคลนั้นมีความคิดเห็นไปตามกลุ่มหรือสังคมที่อยู่

2.3 ข้อเท็จจริงในเรื่องต่าง ๆ หรือสิ่งต่าง ๆ ที่บุคคลแต่ละคนได้รับ ทั้งนี้เพราะข้อเท็จจริงที่บุคคลได้รับแตกต่างกัน ก็จะมีผลต่อการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกัน โอสแคมป์ (Oskamp, 1977 : 119-133) ได้สรุปปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็น ดังนี้

### 1. ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่าง (Genetic and Physiological Factors)

เป็นปัจจัยตัวแรกที่ไม่ค่อยจะได้พูดถึงมากนัก โดยมีการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านพันธุกรรมจะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคลซึ่งจะมีผลต่อการศึกษาเจตคติหรือความคิดเห็นของบุคคลนั้น ๆ ได้ปัจจัยด้านร่างกาย เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลกระทบจากการให้ยาเสพติดจะมีผลต่อความคิดเห็น และเจตคติของบุคคล เช่น คนที่มีความคิดอนุรักษ์นิยมมักจะเป็นคนที่มีอายุมาก เป็นต้น

### 2. ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล (Direct Personal Experience) คือ

บุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดต่าง ๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือพบเห็นต่อสิ่งต่าง ๆ โดยตนเอง ทำให้เกิดเจตคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ เช่น เด็กทารกที่แม่ได้ป้อนน้ำส้มคั้นให้ทาน เขาจะมีความรู้สึกชอบเนื่องจากน้ำส้มคั้นหวานเย็นหอมชื่นใจ ทำให้เขามีความรู้สึกต่อน้ำส้มที่ได้รับประทานครั้งแรกเป็นประสบการณ์โดยตรงที่เขาได้รับ

3. อิทธิพลจากครอบครัว (Parental Influence) เป็นปัจจัยที่บุคคลเมื่อเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการเลี้ยงดูของพ่อแม่และครอบครัว ทั้งนี้เมื่อตอนเป็นเด็กเล็ก ๆ ที่ได้รับการอบรมสั่งสอนทั้งในด้านความคิด การตอบสนองความต้องการทางด้านร่างกาย การให้รางวัล และการลงโทษ ซึ่งเด็กจะได้รับจากครอบครัวและจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับมา

#### 4. เจตคติ และความคิดเห็นของกลุ่ม (Group Determinants of Attitude)

เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือเจตคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากจะต้องมีสังคมและอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้นความคิดเห็นและเจตคติต่าง ๆ จะได้รับการถ่ายทอด และมีแรงกดดันจากกลุ่มไม่ว่าจะเป็นเพื่อนในโรงเรียน กลุ่มอ้างอิงต่าง ๆ ซึ่งทำให้เกิดความคล้อยตามเป็นตามกลุ่มได้

5. สื่อมวลชน (Mass Media) เป็นสื่อต่าง ๆ ที่บุคคลได้รับสื่อเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นหนังสือพิมพ์ ภาพยนตร์ วิทยุ โทรทัศน์ จะมีผลทำให้บุคคลมีความคิดเห็นมีความรู้สึกต่าง ๆ เป็นไปตามข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจากสื่อ

สรุป ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น จะเกี่ยวข้องกับคุณสมบัติประจำตัวของบุคคลอีกด้วย ซึ่งคุณสมบัติประจำตัวบางอย่าง เช่น ระดับการศึกษา อิทธิพลจากครอบครัว ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล ความเชื่อ ค่านิยม และเจตคติและความคิดเห็นของกลุ่ม สื่อมวลชน รวมถึงข้อเท็จจริงในเรื่องต่าง ๆ หรือสิ่งต่าง ๆ ที่บุคคลแต่ละคนได้รับ

#### 4. การวัดความคิดเห็น

มีนักวิชาการ ได้กล่าวถึงการวัดความคิดเห็นไว้ ดังนี้

มอร์แกน และ คิง (Morgan and King, 1971 : 516) เสนอแนะว่า “การที่จะให้ใครก็ตามออกความคิดเห็นควรถามกันต่อหน้า (Face to Face) ดีกว่าที่จะให้เขาต้องการอ่านข้อความหรือเขียนข้อความ” ซึ่งเท่ากับแสดงว่าทั้งสองคนเห็นการสัมภาษณ์ หรือการสอบถาม เพราะการตอบแบบสอบถามนั้นจะทำให้ผู้แสดงความคิดเห็นต้องเสียเวลากับการอ่านและเขียนข้อความ อันมีผลทำให้ผู้แสดงความคิดเห็นไม่อยากแสดง

เบสท์ (Best, 1977 : 171) กล่าวว่า การวัดความคิดเห็นโดยทั่ว ๆ ไป จะต้องมีการประกอบ 3 อย่าง คือ บุคคลที่ถูกวัดสิ่งเร้าและมีการตอบสนองซึ่งจะออกมาในระดับสูง ต่ำ มากน้อย วิธีวัดความคิดเห็นนั้น โดยมากจะใช้ตอบแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ โดยให้ผู้ที่ตอบคำถามเลือกตอบแบบสอบถามและผู้ถูกวัดจะเลือกตอบความคิดเห็นของคนในเวลานั้น การใช้แบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็นนั้น ใช้การวัดแบบลิเคิร์ต โดยเริ่มด้วยการรวบรวมหรือการเรียบเรียงข้อความที่เกี่ยวข้องกับความคิดเห็น จะต้องระบุให้ผู้ตอบตอบว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนดให้ ซึ่งข้อความแต่ละข้อความจะมีความคิดเห็นเลือกตอบออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง



สรุป การวัดความคิดเห็นนั้น โดยมากจะใช้ตอบแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ โดยให้ผู้ที่ตอบคำถามเลือกตอบแบบสอบถามและผู้ถูกวัดจะเลือกตอบความคิดเห็นของคนในเวลานั้น

## แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินงาน

### 1. ความหมายของการดำเนินงาน

มีผู้ให้ความหมายของการดำเนินงานไว้ ดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (2546 : 406) ได้อธิบายไว้ว่า คำว่า ดำเนิน หมายถึง การให้เป็นไป เช่น การดำเนินงานหมายถึง การทำให้งานได้เป็นไปตามที่กำหนดไว้

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2545 : 30) ได้อธิบายเกี่ยวกับการดำเนินงานไว้ว่า เป็นพฤติกรรมด้านการปฏิบัติงาน เป็นการใช้ความสามารถที่แสดงออกทางร่างกายรวมทั้งการปฏิบัติและพฤติกรรมที่แสดงออกและสังเกตได้ในสภาวะการณ์หนึ่ง ๆ หรืออาจเป็นพฤติกรรมที่ล่าช้า คือ บุคคลไม่ได้ปฏิบัติทันที แต่คาดคะเนว่าอาจปฏิบัติในโอกาสต่อไปเป็นพฤติกรรม ต้องอาศัยพฤติกรรมระดับต่าง ๆ เป็นส่วนประกอบ ทั้งทางความรู้ และทัศนคติ สามารถประเมินผลได้ง่าย แต่กระบวนการในการที่จะก่อให้เกิดพฤติกรรมนี้ต้องอาศัยเวลา และการตัดสินใจหลายขั้นตอน

สมจิตต์ สุพรรณทัศน์ (2545 : 16) อธิบายว่า การดำเนินงาน มีความหมาย เช่นเดียวกับการปฏิบัติงาน ซึ่งถือว่าเป็นกิจกรรมของสิ่งที่มีชีวิตทุกชนิดที่แสดงออกโดยอาจจะสังเกตได้หรืออาจอยู่ทั้งภายในและภายนอก

สุบัญญัติ ไชยชาญ (2548 : 21) อธิบายว่า การดำเนินงานหรือการปฏิบัติงาน หมายถึง การทำงานในหน้าที่ ซึ่งต้องเป็นหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ

สรุปได้ว่า การดำเนินงาน หมายถึง การใช้ความสามารถที่แสดงออกทางร่างกายรวมทั้งการปฏิบัติ และพฤติกรรมที่แสดงออก สังเกตได้ในสภาวะการณ์หนึ่ง ๆ หรือ หมายถึง การกระทำหรือการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลหรือหน่วยงาน หรือการทำให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่หรือตามความรับผิดชอบ

### 2. ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงาน

มีผู้กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานไว้ ดังนี้

สมจิตต์ สุพรรณทัศน์ (2545 : 16) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานมีดังนี้

1. ลักษณะทั่วไปของประชากร เป็นลักษณะที่ช่วยให้เห็นถึงภูมิหลังของบุคคล เช่น เพศ อายุ เชื้อชาติ สถานะทางเศรษฐกิจ สังคม สถานที่อยู่อาศัย ขนาดครอบครัว ตลอดจนสิ่งอื่น ๆ ที่คล้ายคลึง
2. ความสามารถ ความสามารถเป็นสิ่งหนึ่งที่สำคัญในการพิจารณาเลือกคนเพื่อมาดำเนินงาน ความรู้ความสามารถเป็นแรงจูงใจอย่างหนึ่งที่สามารถกระตุ้นให้เกิดความพยายามในการทำงานเป็นแรงจูงใจขั้นต้นที่มีผลกระทบต่อไหวพริบของบุคคลที่เอาชนะสภาพแวดล้อมได้ บุคคลที่รู้สึกว่ามีรู้ความสามารถในงานของเขา สามารถคิดได้ว่าเขาจะทำงานอย่างจริงจัง ดังนั้นความรู้ความสามารถแบ่งได้ 2 ด้าน คือ ด้านกายภาพ และด้านสมอง ซึ่งบ่อยครั้งได้ใช้ผลการเรียนเป็นเครื่องชี้วัดถึงแนวโน้มของความรู้ความสามารถด้านสมองและการปฏิบัติงาน
3. ด้านจิตวิทยา จิตวิทยาเป็นการแสดงการแนวโน้มของพฤติกรรมแต่ละบุคคลที่เกิดขึ้นและมีอิทธิพลค่อนข้างยาวต่อพฤติกรรม ลักษณะทางจิตวิทยาเหล่านี้ เช่น ทักษะการรับรู้ ความต้องการ และบุคลิกภาพ เป็นต้น

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2545 : 30) อธิบายถึงปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงาน ดังนี้

1. ความพยายามในการทำงาน ความพยายามเป็นสิ่งที่แสดงถึงความปรารถนาที่จะปฏิบัติงานนั้นคือต้องมีแรงจูงใจที่จะทำงาน เป็นแรงผลักดันภายในตัวบุคคลที่มีผลโดยตรงและคงไว้ซึ่งความพยายามในการทำงาน คนที่มีแรงจูงใจจึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่จะช่วยกำหนดความพยายามในการทำงาน
2. การสนับสนุนจากองค์กร ในการปฏิบัติงานของบุคคล จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากองค์กรที่ปฏิบัติอยู่ หากได้รับการสนับสนุน เพียงพอจากหน่วยงานจะทำให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จได้ เช่น เวลาที่จะทำงาน งบประมาณ เครื่องมือ เครื่องใช้และวัสดุอุปกรณ์มีเพียงพอ ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับงานมีความชัดเจน ระดับความคาดหวังของผลการปฏิบัติงานที่เหมาะสม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงาน มีการช่วยเหลือจากผู้ที่เกี่ยวข้อง และขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ยืดหยุ่น เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของบุคคลที่แสดงออกมาโดยการนำความรู้ ความเข้าใจและทักษะคติที่มีต่องานมาเป็นองค์ประกอบในการแสดงพฤติกรรมออกมาเป็นความสามารถ และมีความพยายามเป็นปัจจัยที่สำคัญ รวมถึงต้องได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงาน เป็นต้น

## แนวคิดเกี่ยวกับการส่งเสริมคุณภาพชีวิต

### 1. ความหมายคุณภาพชีวิต

มีนักวิชาการได้ให้ความหมายคุณภาพชีวิตไว้ ดังนี้

เทเวศร์ พิริยะพจนท์ และคณะ (2528 : 30) กล่าวว่า คุณภาพชีวิต หมายถึง การดำรงชีวิตของมนุษย์ในระดับที่เหมาะสมตามความจำเป็นพื้นฐานในสังคมหนึ่ง ๆ ในช่วงเวลาหนึ่ง ประชาชนมีหน้าที่พัฒนาตนเองและครอบครัวให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตเพื่อพัฒนาให้ตนเองมีสุขภาพกายและจิตดี มีครอบครัวที่อบอุ่น มีที่อยู่อาศัย มีรายได้พอสมควร ประหยัด สร้างตนเองและครอบครัว คุณภาพชีวิตที่ดีหมายถึงองค์ประกอบหลายประการ คือ รายได้สูงขึ้น การศึกษาคีขั้น มาตรฐานความปลอดภัย สุขภาพและ โภชนาการสูงขึ้น ความยากจนลดลง และสภาพแวดล้อมที่สะอาด

ฉัตรวลัย โจอารีย์ (2533 : 44) ได้สรุปคำว่าคุณภาพชีวิตไว้ว่า เป็นคำที่มีความหมายกว้างสามารถคลุมเรื่องต่าง ๆ ทั้งในรูปธรรม นามธรรม คุณภาพชีวิตที่ดีนั้น อาจเกิดขึ้นและหรือเป็นของใครก็ได้ ไม่เลือกฐานะ เพศ วัย ศาสนา แต่นักวิชาการส่วนใหญ่ได้ให้ความหมายของคุณภาพชีวิตว่าเป็นความรู้สึกเป็นปกติสุข (Sense of Well-being) คือ จะครอบคลุมความเป็นอยู่ที่ดีของประชากรทุกด้าน ซึ่งมีคำที่มีความหมายเหมือนกัน คือ ความพึงพอใจในชีวิต (Life Satisfaction) ซึ่งเป็นผลรวมของการตอบสนองความรู้สึกภายในตัวบุคคล

กระทรวงสาธารณสุข (2535 : 72) ได้ให้ความหมาย คุณภาพชีวิตว่า การดำรงชีวิตของมนุษย์ ในระดับที่เหมาะสมตามความจำเป็นขั้นพื้นฐานในสังคมหนึ่ง ๆ ในช่วงเวลาหนึ่ง และคุณภาพชีวิตของประชาชนจะดี หมายถึงครอบครัวหรือชุมชนนั้น ได้บรรลุเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ครบถ้วนทุกประการ

พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต) (2537 : 32) ได้กล่าวว่า คุณภาพชีวิต มีความหมายกว้างขวางซับซ้อนครอบคลุมลักษณะที่เป็นความต้องการทางวัตถุ และทางจิตใจของบุคคลและลักษณะที่เป็นคุณค่าที่มีความสำคัญ และจำเป็นต่อการดำรงชีวิตที่ดีของบุคคล มีการประเมินทั้งลักษณะทางวัตถุที่แวดล้อมบุคคล และลักษณะทางจิตของบุคคลนั้น ๆ และกำหนดเกณฑ์ขึ้นเพื่อวัดว่าลักษณะต่าง ๆ นั้นผ่านตามเกณฑ์หรือไม่อย่างไร เกณฑ์ที่ว่านี้ หมายถึง เกณฑ์ที่บุคคลอาจกำหนดขึ้นเองโดยเฉพาะ หรือหมายถึง เกณฑ์ที่กลุ่มหรือสังคมใด สังคมหนึ่งกำหนดขึ้นเป็นบรรทัดฐานหรือเป็นสากล ซึ่งคำนี้เป็นหัวใจสำคัญในความหมายของคุณภาพชีวิตตามข้อความข้างต้น

กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย (2538 : 1) ได้กล่าวว่า คุณภาพชีวิต หมายถึง การดำรงชีวิตของมนุษย์ในระดับที่เหมาะสม ตามความจำเป็นพื้นฐานที่ได้กำหนดไว้ในสังคมหนึ่ง ๆ ในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ คือ การที่จะกล่าวว่าประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีได้ก็ต่อเมื่อประชาชนในครอบครัวหรือชุมชนนั้นมีชีวิตความเป็นอยู่บรรลุเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐานครบถ้วนทุกประการ ซึ่งเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐานที่กำหนดไว้นั้นสามารถแปรเปลี่ยนไปได้ตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปในขณะนั้น

อมรา พงศาพิชญ์ (2538 : 21) กล่าวรวมทั้งคุณภาพชีวิตและการพัฒนาสังคมว่า คุณภาพชีวิตและสังคม หมายถึง การที่ประชาชนในชุมชนมีชีวิตที่ดีทั้งร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม และสติปัญญา สามารถใช้ภูมิปัญญาแก้ปัญหาชีวิตครอบครัวและสังคมจนดำเนินชีวิตอยู่ในสังคมนั้น ๆ ได้อย่างมีความสุขและร่วมกันพัฒนาสังคมของตนให้สามารถพึ่งตนเองได้ โดยไม่เบียดเบียนซึ่งกันและกัน และไม่เบียดเบียนธรรมชาติ อีกทั้งยังควรรักษาวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณีของสังคมตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติให้ยั่งยืนต่อไปได้

สรุป ความหมายคุณภาพชีวิต คือ ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีทั้งร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม และสติปัญญา สามารถใช้ภูมิปัญญาแก้ปัญหาชีวิตครอบครัวและสังคมสามารถใช้สติปัญญาพัฒนาตนให้สามารถพึ่งตนเองได้

## 2. อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2551 : 16) การถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดไว้ 6 ด้าน โดยพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามวัตถุประสงค์เป้าหมายของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการทั่วไปรูปแบบการถ่ายโอนและระยะเวลาของการถ่ายโอนโดยจำแนกงานในแต่ละด้านที่จะต้องถ่ายโอนชื่อกฎหมาย หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องลักษณะภารกิจรูปแบบ ขอบเขต ระยะเวลาและเงื่อนไขในการถ่ายโอน ซึ่งไม่จำเป็นต้องถ่ายโอนพร้อมกันขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแต่ละประเภทที่จะรับการถ่ายโอน รวมทั้งสร้างกลไกและระบบควบคุมคุณภาพมาตรฐานมารองรับตลอดจนการปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องสำหรับแผนปฏิบัติการ และจากการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ 6 ด้าน โดยหนึ่งในหกด้านนั้นประกอบด้วย การถ่ายโอนภารกิจ ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต ดังนี้

ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 4 แผนภารกิจ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2551 : 43)

1. แผนภารกิจด้านส่งเสริมอาชีพ

1.1 กลุ่มภารกิจการส่งเสริมอาชีพ

1.1.1 การส่งเสริมอาชีพเลี้ยงสัตว์

2. แผนภารกิจด้านสวัสดิการสังคม

2.1 กลุ่มภารกิจด้านการสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต

2.1.1 การส่งเสริมคุณภาพชีวิต

2.2 กลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน

ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ

2.2.1 ควบคุมหอพักเอกชน

3. แผนภารกิจด้านการศึกษา

3.1 กลุ่มภารกิจการจัดการศึกษาในระบบที่เป็นการจัดการขั้นพื้นฐาน

3.1.1 การจัดการศึกษาในระบบที่เป็นการจัดการขั้นพื้นฐาน

3.1.2 การจัดการศึกษาอาชีวศึกษา

3.2 กลุ่มภารกิจการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

3.2.1 ห้องสมุด

3.2.2 การบริการการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

4. แผนภารกิจด้านสาธารณสุข

4.1 กลุ่มภารกิจการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรคและ

การพยาบาล

4.1.1 การสร้างเสริมสุขภาพและการป้องกันโรคและการ

รักษาพยาบาลเบื้องต้น

4.1.2 การรักษาพยาบาล

ชาร์มา (Sharma, 2001 : 34-36) ผู้เชี่ยวชาญของยูเนสโก (UNESCO) ได้กล่าวไว้ว่า ชีวิตจะมีคุณภาพได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบสำคัญอีก 5 ประการ ดังนี้

1. มาตรฐานการครองชีพหรือระดับความเป็นอยู่ (Level of Living)

ประกอบไปด้วยปัจจัยย่อยอีก 5 ประการ คือ รายได้ประชากรต่อหัว สุขภาพที่อยู่อาศัย

สวัสดิการทางสังคม และการศึกษา ระดับความเป็นอยู่ของบุคคล และครอบครัวจะดีขึ้นถ้าประเทศมีรายได้สูง สมาชิกในครอบครัวมีสุขภาพดี มีที่อยู่อาศัยที่มีความมั่นคงปลอดภัย รัฐจัดการศึกษาพื้นฐานเพื่อการมีอาชีพและจัดโอกาสทางการศึกษาที่ดีให้พอเพียงอย่างทั่วถึง ตลอดจนการจัดหลักประกันเรื่องสวัสดิการสังคม เมื่อเจ็บป่วย พิกัด และเมื่อชราหรืออาจรวมถึงการตกงาน และเมื่อถึงคราวที่มีรายได้ต่ำ

2. สถานะการเปลี่ยนแปลงประชากร (Population Dynamics) ประกอบด้วย ปัจจัย 5 ประการ คือ อัตราเพิ่มประชากร อัตราการเกิด อัตราการตาย องค์ประกอบด้านอายุ และการย้ายถิ่นรัฐจำเป็นต้องจัดบริการต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สวัสดิการ การแพทย์ และสาธารณสุข ศาสนา สาธารณูปโภคให้พอเหมาะกับขนาดของประชากรแต่ละชุมชน จะเป็นเพศใด ประชากรวัยเด็ก วัยทำงานหรือวัยชรา นั่นคือไม่ว่าจะเกิดที่ไหน ตายที่ไหน หรือจะตั้งหลักแหล่งที่ไหนประกอบอาชีพใด ปริมาณเท่าใด จะต้องเกี่ยวข้องกับการจัดการของรัฐทั้งสิ้น

3. ทรัพยากร (Resources) ประกอบไปด้วยปัจจัย 5 ประการ คือ มนุษย์ อาหาร เงินทุน ธรรมชาติ และเทคโนโลยี ทรัพยากรที่สำคัญที่สุดคือ ทรัพยากรมนุษย์ เพราะถ้ามนุษย์มีคุณภาพมีความคิดวิเคราะห์วิจารณ์ตัดสินใจที่ฉลาดในการดำเนินชีวิตประจำวัน และประกอบอาชีพที่ดี จะทำประโยชน์ให้กับตนเอง ครอบครัว และประเทศชาติได้อย่างมหาศาล และในทางตรงกันข้ามทรัพยากรมนุษย์ก็อาจทำลายทุกสิ่งทุกอย่างที่ได้สร้างสมไว้ เป็นเวลาอันยาวนานให้สูญสิ้นไปในชั่วพริบตา ดังนั้น ในยุคของวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีเจริญมากยิ่งต้องเน้นในเรื่องจิตใจและคุณธรรมควบคู่กันไป อย่งไรก็ตามทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด นับว่าจะหมดไปทุกวันนี้เนื่องจากความต้องการของประชาชนซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

4. ระบบสังคมและวัฒนธรรม (Socio – cultural System) ประกอบด้วย ระบบสังคม ค่านิยม ศาสนา วิถีชีวิต ค่านิยมทางวัฒนธรรม และระบบการปกครอง เป็นที่ทราบกันว่ามนุษย์เป็นสัตว์สังคม ไม่สามารถจะแยกตัวอยู่อย่างโดดเดี่ยวได้ จึงต้องอยู่ร่วมกันเป็นสังคมเมื่อสังคมขยายตัวเพิ่มขึ้น และมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นจึงต้องมีระบบมีกฎเกณฑ์ที่เรียกว่า รูปแบบการปกครองที่นำไปสู่การปฏิบัติอันเกิดจากความเชื่อ ความศรัทธา และค่านิยมทางศาสนาจนเป็นวิถีชีวิตของสมาชิกนั้น ๆ ที่เรียกว่าวัฒนธรรม ทั้งนี้เพื่อความสงบสุขร่วมกัน อันจะนำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตทุกระดับ

5. กระบวนการพัฒนา (Process of Development) ประกอบไปด้วย ปัจจัย 5 ประการ คือ ลำดับความสำคัญของการพัฒนาประสิทธิภาพ และความสามารถของบุคคล

การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม และการพัฒนาระบบการค้ำ การพัฒนาเป็นกระบวนการ ที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น โดยจะต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง และสอดคล้อง สัมพันธ์กับปัจจัยทางสังคมสภาพแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติในด้านคุณภาพชีวิตทั้ง ระดับบุคคล ครอบครัว และประเทศนั้น

เบนเนตต์ (Bennett, 2003 : 18) ได้ให้ความหมายของคุณภาพชีวิตไว้ว่า คุณภาพ ชีวิตของบุคคล ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 บุคคลมีสิ่งจำเป็นแก่ความต้องการของชีวิต เช่น อาหาร ที่อยู่อาศัย สุขภาพแข็งแรง ไม่เจ็บป่วยบ่อยครั้ง และมีความมั่นคงในชีวิต มีเศรษฐกิจ ดี สังคมดี ส่วนที่ 2 บุคคลมีค่านิยมที่เหมาะสมกับสังคม วัฒนธรรม การเมืองและสิ่งแวดล้อม ทางเศรษฐกิจ ซึ่งแต่ละบุคคลใช้เป็นรากฐานในการตัดสินใจอันสำคัญของชีวิต มีความสมดุล ระหว่างความปรารถนาและความเป็นไปได้ที่จะบรรลุถึงความปรารถนามีจุดมุ่งหมายในชีวิต มีความราบรื่นในครอบครัว

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า “คุณภาพชีวิต” จึงเป็นของการมีระดับชีวิตที่ดี สุขภาพ สุข ความพึงพอใจในชีวิตเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่ การดำเนินชีวิตของปัจเจกบุคคลใน สังคม

## แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

### 1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ เป็นอีกรูปแบบหนึ่งที่จะทำให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกิจ ต่าง ๆ ของรัฐ ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมเหล่านั้น มีผู้รู้ได้ให้นิยามความหมาย คำว่าการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

ประยูร กาญจนกุล (2538 : 20) ให้ความหมายว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การมีส่วนกลางกระจายอำนาจภารกิจบางอย่างในความรับผิดชอบของส่วนกลางให้องค์กรอื่น นอกจากองค์กรของราชการบริหารส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมี ความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ใน ความคุมเท่านั้น

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2539 : 26) ให้ความหมายการกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบ การบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่าง

ของท้องถิ่น กิจการท้องถิ่นต้องมีสิทธิจัดการดูแล ได้แก่ ระบบสาธารณสุข โภค การศึกษา และ ศิลปวัฒนธรรม การดูแลทรัพย์สินและการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ ๆ อย่างที่ รัฐบาลกลางจะควบคุมไว้เด็ดขาด เช่น ทหาร และการต่างประเทศ

ชัยรัตน์ พัฒนเจริญ (2540 : 14-15) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ ทางการปกครองและการบริหาร โดยทั่วไปมี 2 กรณี ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง การแบ่งอำนาจการปกครอง หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่ของ รัฐบาลไปให้ราชการส่วนภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามแต่รัฐบาลจะ มอบหมายให้ภายใต้เขตพื้นที่ที่กำหนดขึ้น โดยให้มีอำนาจการตัดสินใจตัดสินใจแก้ปัญหา ตลอดจนการริเริ่มตามกรอบแห่งนโยบายของรัฐที่วางไว้

กรณีที่สอง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง หมายถึง การมอบ อำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจด้านการปกครองและการบริหารในเขต พื้นที่ด้วยตนเอง ลักษณะการกระจายอำนาจดังกล่าวมีองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ องค์กรที่ได้รับ การกระจายอำนาจนั้น จะต้องมีการเลือกตั้งเพื่อให้คนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการและ สภาพเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการบริหารจัดการ มีอำนาจออกกฎหมายข้อบังคับและบัญชา บุคคล เพื่อดำเนินงานตามเป้าหมายขององค์กรตนเอง และมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบใน เขตตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายของรัฐ โดยทั่วไปแล้วการกระจายอำนาจอำนาจรัฐมี 3 รูปแบบ แต่ละรูปแบบบ่งบอกถึงระดับของการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจอำนาจแบบการควบคุมจากส่วนกลาง (Controlled Decentralization) หมายถึง รัฐมอบอำนาจการตัดสินใจให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยมีการควบคุม กำกับจากรัฐทุกชั้นตอน

2. การกระจายอำนาจแบบรัฐราษฎร์ร่วมดำเนินการ (Co-operative Decentralization) มีความหมายเป็นสองลักษณะ ลักษณะแรก หมายถึง รัฐมอบหมายให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าร่วมตัดสินใจในการดำเนินกิจการ ตั้งแต่ร่วม กำหนดนโยบาย วางแผน และปฏิบัติตามแผน ตลอดจนการติดตามประเมินผล ลักษณะที่สอง แบ่งระดับความรับผิดชอบของการปฏิบัติงานในบางชั้นตอนมอบหมายให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นตัดสินใจดำเนินการ บางชั้นตอนมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการ

3. การกระจายอำนาจแบบมีอิสระในการตัดสินใจและรับผิดชอบ ดำเนินการด้วยตนเอง หมายถึง รัฐมอบอำนาจให้ท้องถิ่นตัดสินใจกำหนดนโยบาย วางแผน ดำเนินงาน ปฏิบัติตามแผนและควบคุมกำกับให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ท้องถิ่นกำหนดโดย อิสระ



สถาบันดำรงราชานุภาพ (2540 : 12) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้

2 ลักษณะ คือ

ลักษณะที่ 1 การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจ ไปให้ท้องถิ่นจัดกิจกรรมหรือบริการสาธารณะภายในท้องถิ่นเอง และมีอิสระบางประการในการปกครอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล เป็นต้น

ลักษณะที่ 2 การกระจายอำนาจตามกิจการ (Functional) หมายถึง การมอบองค์การสาธารณะจัดทำกิจกรรมประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา และการโทรทัศน เป็นต้น

ชำนาญ ยุวบูรณ์ (2540 : 18) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้

2 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 แนวทฤษฎีดั้งเดิม ซึ่งมีความหมายใน 2 ลักษณะ ได้แก่

1.1 การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในขอบเขตแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง

1.2 การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะ จัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานเหมาะสมแก่เทคนิคของงานเท่านั้น

แนวทางที่ 2 แนวทฤษฎีใหม่ เห็นว่าการที่จะพิจารณาว่าเป็นการรวมอำนาจหรือการกระจายอำนาจ ควรพิจารณาว่า อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดอยู่ที่องค์การปกครองเดียวหรือหลายองค์การปกครอง ถ้ารวมอยู่ในองค์การปกครองเดียวกันเรียกว่ารวมอำนาจ แต่ถ้าอำนาจนี้ตกอยู่หลายองค์การเหล่านี้ว่าองค์การการกระจายอำนาจ แนวทฤษฎีนี้ไม่เห็นด้วยที่จะแยกความหมายของการกระจายอำนาจออกเป็นการกระจายอำนาจตามอาณาเขต และการกระจายอำนาจตามกิจการ

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2543 : 12 ; อ้างถึงใน ปิยะนุช เงินคล้าย. 2546 : 11- 14)

ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจ คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชน ซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง และอย่างอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลางการกระจายอำนาจตามอาณาเขตมีลักษณะ 5 ประการ ดังนี้

1.1 เกิดการยอมรับว่าความต้องการส่วนรวมของราษฎรหรือประโยชน์ของมหาชน (Public Interest) นั้นมีทั้งที่เป็นความต้องการส่วนรวมของราษฎรทั่วทั้งประเทศ และความต้องการของกิจการที่ทำไปเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของราษฎร จึงมีทั้งกิจการระดับชาติและกิจการระดับท้องถิ่น รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางควรจำกัดตนเองอยู่เฉพาะการจัดทำกิจการระดับชาติเท่านั้น ส่วนกิจการระดับท้องถิ่นควรมอบหมายให้ราษฎรในท้องถิ่นรับผิดชอบจัดทำกันเองอย่างอิสระเพราะราษฎรในท้องถิ่น ย่อมทราบความต้องการส่วนรวมของตนเองและมองเห็นถึงปัญหาตลอดจนวิธีแก้ไขปัญหา การตอบสนองความต้องการส่วนรวมได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนกลางที่อยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ

1.2 กฎหมายจัดตั้งชุมชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศขึ้นเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อาจมีหน้าที่จัดทำกิจการที่กำหนดไว้ให้และตอบสนองความต้องการส่วนรวมของราษฎรที่เป็นสมาชิกของชุมชนนั้น ๆ และรับรองให้องค์การที่จัดตั้งขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล คือ มีความสามารถมีสิทธิและหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

1.3 องค์กรหรือผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้ที่มีหน้าที่จัดการนิติบุคคล เช่น ดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งสามารถทำหน้าที่จัดการนิติบุคคล ได้อย่างเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลาง

1.4 บุคคลหรือเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือองค์กร หรือองค์กรปกครองส่วนกลางท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคล ในการจัดการนิติบุคคลนี้ จะต้องอยู่ในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ต้องได้รับการแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนขั้นเงินเดือน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและโดยเฉพาะอย่างยิ่งอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.5 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นนิติบุคคลจะต้องเป็นอิสระทางการเงิน คือ มีแหล่งรายได้และอำนาจจัดสรรรายได้เพื่อใช้จ่ายในการจัดกิจการอันอยู่ในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของตน อิสระทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้เกิดขึ้นได้ยากเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะมีรายได้จำกัด การจัดการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพและทั่วถึงจะต้องอาศัยเงินอุดหนุนเป็นเรื่องบีบบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำกิจการท้องถิ่นไปในทิศทางที่ส่วนกลางต้องการ

2. การกระจายอำนาจตามบริการหรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค คือ การถ่ายโอนภารกิจสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้หน่วยงาน

รับผิดชอบ โดยจัดทำแยกต่างหากและเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง การกระจายอำนาจรูปแบบนี้มีแนวโน้มที่จะพัฒนาขึ้นเรื่อย ๆ กิจกรรมบริการสาธารณะที่โอนจากองค์กรปกครองส่วนกลาง โดยปกติแล้วจะเป็นกิจกรรมที่ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยี หรือที่ต้องอาศัยความคล่องตัวสูงและไม่อยู่ภายใต้ระเบียบที่เคร่งครัดของระบบราชการ

รศสุคนธ์ รัตนเสริมพงศ์ (2546 : 42) ได้ให้ความหมาย การกระจายอำนาจการปกครองเป็นหลักการใช้อำนาจบริหารที่กำหนดให้รัฐบาลในส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารประเทศมอบอำนาจหรือคืนอำนาจบางประการให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ดำเนินบริหารกิจการของท้องถิ่นของตนเอง ทั้งนี้ประชาชนในท้องถิ่นจะจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรของประชาชนในท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อใช้อำนาจดังกล่าวนี้แทนประชาชน และดำเนินการบริหารท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของชุมชนท้องถิ่นนั้นอย่างเป็นอิสระ โดยไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลตามความจำเป็น (รศสุคนธ์ รัตนเสริมพงศ์. 2546 : 32)

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจเป็นลักษณะการปกครองที่รัฐ ถ่ายโอนภารกิจสาธารณะบางกิจการไปสู่ส่วนท้องถิ่นซึ่งมีทั้งลักษณะของการกระจายอำนาจตามอาณัติและการกระจายอำนาจตามกิจการ ซึ่งทั้งนี้ประชาชนในพื้นที่ต้องได้รับผลประโยชน์อย่างสูงสุด และมีส่วนร่วมในกิจการนั้น ๆ แต่ที่ผ่านมากการถ่ายโอนภารกิจมักจะไม่ค่อยประสบความสำเร็จอย่างเต็มที่เนื่องจากมีปัญหาบางประการ เช่น การถ่ายโอนภารกิจไม่สอดคล้องกับการถ่ายโอนงบประมาณ กล่าวคือ ส่วนกลางถ่ายโอนงาน บุคคล แต่การจัดสรรงบประมาณล่าช้า ทำให้เกิดปัญหาการดำเนินงานไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยเฉพาะในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กิจกรรมบางอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยี

## 2. รูปแบบของการกระจายอำนาจ

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

รูปแบบที่ 1 การให้อำนาจ (Devolution) เป็นการกระจายอำนาจทางการเมือง โดยให้อำนาจและความรับผิดชอบจากการปกครองระดับชาติไปยังระดับท้องถิ่น

รูปแบบที่ 2 การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นลักษณะการกระจายอำนาจทางบริหาร โดยมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ จากส่วนกลางไปยังหน่วยภูมิภาค จังหวัดและหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่

รูปแบบที่ 3 การให้เอกชนดำเนินการ (Privatization) เป็นการมอบอำนาจ ความรับผิดชอบอย่างใดอย่างหนึ่งของราชการให้เอกชนดำเนินการ

รูปแบบที่ 4 การให้องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชุมชนเข้าร่วม ดำเนินการบางอย่าง เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลาง

มานอร์ (Manor. 1999 : 4-12) ให้ความหมายของรูปแบบของการกระจายอำนาจ มีอยู่ด้วยกันหลายระดับและหลายรูปแบบ การกระจายอำนาจควรเป็นเรื่องของความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในระบบการเมืองหนึ่ง ๆ สามารถแจกแจงขอบข่ายหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจได้ 5 ลักษณะ ได้แก่

1. การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by Default) เกิดจากสภาวะการณ์ที่สถาบันหรือองค์กรของรัฐเกิดความล้มเหลวในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ มีอาจสามารถจะเข้าไปใช้อำนาจหรืออิทธิพลในดินแดนที่ตนปกครองอยู่ได้และจากสภาวะที่ประชาชนในระดับรากหญ้าเกิดความไม่เชื่อใจในรัฐบาลเหล่านี้ จึงเป็นผลให้ประเทศที่มีภาคประชาสังคมมีความตื่นตัวและเข้มแข็ง จำเป็นต้องลุกขึ้นมาดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อชุมชนของตนเองโดยที่รัฐบาลเองก็ไม่ได้ตั้งใจให้เกิดขึ้น

2. การแปรรูปกิจการของภาครัฐ (Privatization) ได้แก่ การโยกโอน (Handover) กิจการบางอย่างที่เคยจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดทำแทน เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้า และการประปา เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หมายถึง การแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรในระดับรองที่ออกไปทำงานในพื้นที่นอกศูนย์กลางหรือท้องถิ่น โดยที่องค์กรภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้จะมีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจต่าง ๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแล แต่ทั้งนี้อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ยังคงอยู่ในส่วนกลาง บางครั้งจึงเรียกรูปแบบการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administration Decentralization)

4. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation) มีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ การกระจายอำนาจเน้นในเชิงภารกิจหน้าที่ มีการกำหนดภารกิจเฉพาะที่ชัดเจน ให้องค์กรเหล่านั้นสามารถตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตน ได้โดยอิสระ แต่รัฐส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านี้โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับบทบาทขององค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ รวมถึงอำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ

5. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการ โอนอำนาจ (Devolution) ถือเป็น การกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับการกระจายอำนาจที่กว้าง ถูกใช้เพื่ออธิบายถึง สถานะที่รัฐส่วนกลางมีการถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไปยังองค์กร ตัวแทนของพื้นที่ชุมชน หรือท้องถิ่นต่าง ๆ ส่วนกลางจะไม่เข้ามามีบทบาทหรือแทรกแซง การทำงานขององค์กรภายใต้หลักการถ่ายโอนอำนาจหรือการแทรกแซงจะเกิดขึ้นต้องเป็นไป อย่างจำกัด ดังนั้นจึงมีการเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า การกระจายอำนาจในทาง การเมือง หรือการกระจายอำนาจที่เน้นประชาธิปไตย (Political of Democratic Decentralization) ทั้งนี้การ โอนอำนาจเท่าที่ปรากฏมีอยู่ด้วยกันใน 2 ระดับ ได้แก่

ระดับที่ 1 การ โอนอำนาจทางการปกครอง (Administration Devolution) สอดคล้องกับการจัดรูปการปกครองท้องถิ่น ตามหลักการปกครองตนเอง (Local-self Government) เป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเป็นของตนเอง โดยตนเองและเพื่อตนเอง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระ เป็นอย่างสูงในการดูแลชีวิตความเป็นอยู่และสามารถจัดทำกิจการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อ ปัญหาและความจำเป็นภายในชุมชนของตนเองได้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังมีความเป็นอิสระทั้ง ในทางการคลังและบุคลากร

ระดับที่ 2 การ โอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ (Legislative Devolution) เป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจขั้นสูงสุดที่เป็นไปภายใต้การจัดรูปแบบการปกครองในระบบ รัฐเดี่ยว (Unitary System) จนมีลักษณะเข้าใกล้กับระบบสหพันธรัฐ (Federal System) (Heywood, 1998 : 167-168) เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปยังพื้นที่หรือท้องถิ่นหนึ่ง ๆ โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนที่ได้รับการ โอนอำนาจสามารถที่จะกำหนดชะตากรรมในทางการเมือง ได้ด้วยตนเอง (Home Rule) ผ่านการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองในรูปแบบที่เป็นของตนเอง

สรุป จากรูปแบบการกระจายอำนาจทั้งห้าลักษณะ เมื่อนำไปใช้ภายใต้บริบท ของการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจจึงควรครอบคลุมเฉพาะ รูปแบบที่สามถึงรูปแบบที่ห้าเท่านั้น ขณะที่สองรูปแบบแรกควรจัดแยกออกไป เนื่องจากว่า การกระจายอำนาจในรูปแบบแรก เป็นการเกิดขึ้นเองโดยประชาชนมิใช่เป็นผลจากการดำเนินการ จัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลาง ขณะที่การกระจายอำนาจในลักษณะของ การแปรรูปกิจการภาครัฐนั้น ท้ายที่สุดมิได้นำไปสู่สถานะของการกระจายอำนาจที่เป็นจริง

### 3. ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

ความสำคัญของการกระจายอำนาจสามารถจำแนกออกได้ ดังนี้

3.1 การกระจายอำนาจเป็นฐานรากสำคัญของระบอบประชาธิปไตย โดยที่การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเสมือนสถาบันในการอบรมกล่อมเกลาทางการเมือง และเรียนรู้ในหลักการประชาธิปไตยให้ประชาชนเกิดความรู้สึกร่วมได้ส่วนเสียในการปกครองท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบและหวงแหนต่อประโยชน์ของท้องถิ่น

3.2 การกระจายอำนาจทำให้ประชาชนรู้จักบริหารและปกครองตนเองในการสร้างสรรค์พัฒนาท้องถิ่นมิใช่แต่เพียงรอนโยบายความช่วยเหลือจากส่วนกลางแต่เพียงอย่างเดียว

3.3 การกระจายอำนาจช่วยแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ซึ่งอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นภารกิจของรัฐบาลที่มอบอำนาจให้ดำเนินการ เป็นไปตามความต้องการของแต่ละท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดและรู้ถึงปัญหาอย่างแท้จริง ส่งผลให้สามารถแก้ไขปัญหาได้ดีกว่ารัฐบาล

3.4 การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคมในด้านการพัฒนาชนบท ส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ในลักษณะที่มีความเป็นอิสระพอสมควรซึ่งจะเกิดขึ้นได้จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

### 4. การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (2540 : 1-99) เดิมนั้นได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ และการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปตามแผนพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และเป็นไปตามแนวทางการกระจายอำนาจการจัดความสัมพันธ์ในการจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ซึ่งนโยบายการกระจายอำนาจมีดังต่อไปนี้

1. ให้ความสำคัญกับการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น และการกระจายอำนาจทางการคลังลงสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถจัดบริหารงบประมาณของตนเองได้อย่างอิสระมากขึ้น โดยคำนึงถึงความจำเป็นและความเหมาะสมในการพัฒนาท้องถิ่น

2. ส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่นให้มีความชัดเจนเหมาะสมตามขั้นตอนการกระจายอำนาจ ในลักษณะเดียวกันจะเสริมสร้างพัฒนาคุณภาพของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การแสวงหารายได้และการจัดหาทรัพยากรอื่นของท้องถิ่น

3. ส่งเสริมให้ประชาชน ภาคสังคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีการตรวจสอบและประเมินผลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจ การกำหนดนโยบาย การจัดซื้อจัดจ้าง และการแต่งตั้งถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง เพื่อความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนเร่งส่งเสริมความเข้าใจในบทบาทและการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประสานให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเกิดประสิทธิภาพ

4. ส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่นให้มีความชัดเจนเหมาะสมตามขั้นตอนการกระจายอำนาจ ในขณะเดียวกันจะเสริมสร้างพัฒนาคุณภาพของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีการตรวจสอบและประเมินผลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจเป็นการมอบภารกิจหรือบริการสาธารณะในเขตท้องถิ่น โดยแต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล ส่วนอีกความหมายหนึ่งก็คือ การกระจายอำนาจตามภารกิจ (Functional) ซึ่งหมายถึง การมอบอำนาจให้แก่องค์กรสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น ๆ เช่น การไฟฟ้า การประปา และองค์กร โทรศัพท์ เป็นต้น

## กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

การศึกษาวិจัยในครั้งนี้เพื่อศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตขององค์การบริหารส่วนตำบลโนนสวรรค์ อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด ฉะนั้นผู้วิจัยได้กล่าวถึงเฉพาะการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 67 ตามลำดับ ดังนี้

### 1. การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่งที่ 222/2499 เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งสภาตำบลให้แล้วเสร็จภายในสามเดือน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของสภาตำบลและช่วยสร้างความเจริญให้ท้องถิ่น หลังจากนั้นรัฐบาลได้ประกาศพระราชบัญญัติระเบียบราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ คือ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้และรายจ่ายของตนเอง สามารถดำเนินกิจการได้อย่างอิสระ องค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดตั้งเพียง 59 แห่ง ต้องยุบเลิกไป เพราะการทำงานไม่มีประสิทธิภาพ (สถาบันดำรงราชานุภาพและกรมการปกครอง. 2539 : 45)

ในปี พ.ศ. 2509 รัฐบาลได้ออกคำสั่งที่ 275/2509 เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2509 เรื่องระเบียบบริหารราชการตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) จัดตั้งสภาตำบลในรูปแบบใหม่โดยปรับปรุงสภาตำบลให้เป็นลักษณะคล้ายสภาท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล การดำเนินการไม่ทั่วถึงทั้งประเทศ เนื่องจากมีงบประมาณจำกัด จึงให้ใช้บังคับใช้บางตำบลที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ ส่วนตำบลอื่น ๆ ให้ระเบียบราชการส่วนตำบลและหมู่บ้านตามคำสั่ง 222/2449 ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติได้ออกประกาศคณะปฏิวัติที่ 326 เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2515 เพื่อแก้ไขปัญหาปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารของตำบลให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพการณ์ในขณะนั้น โดยตำบลที่จัดระเบียบบริหารตามประกาศของคณะปฏิวัติ มีสภาตำบล แต่ไม่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบล และตามประกาศที่ได้ยกเลิก พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 รวมทั้งฉบับที่ 2 พ.ศ. 2509 นอกจากนี้ให้โอนทรัพย์สิน หนี้ และสิทธิ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลไปเป็นของจังหวัด เมื่อ พ.ศ. 2537 สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัยได้ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารส่วนตำบล จึงได้ออกพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมทั้งได้แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 เพื่อให้สอดคล้อง และเหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน



## 2. หลักเกณฑ์การเลือกตั้ง

ในการจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ได้มีการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จำนวน 617 แห่ง ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้นเรื่อยจนปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 6,744 แห่ง ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 ได้มีการกำหนดยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้ (กรมปกครอง. 2547 : 19-20)

2.1 องค์การบริหารส่วนตำบลรวมกับ องค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน ได้ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

2.2 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

2.3 องค์การบริหารส่วนตำบลมีประชากรทั้งหมดไม่ถึง 2,000 คน เป็นเหตุไม่สามารถบริหารงานพื้นที่นั้นให้มีประสิทธิภาพได้ ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศยุบองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน หรือให้หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

ต่อมาพระราชบัญญัติสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเพิ่มเติมให้สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันเป็นเวลา 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 150,000 บาท ก็อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ทั้งนี้เพื่อให้มีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจะสามารถจัดตั้งได้จะต้องมาจากสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยที่มีการเปลี่ยนแปลงต้องจัดทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย และประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา โดยในประกาศให้ระบุชื่อและขอบเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย

### 3. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

(พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546. 2546 : 16- 37)

3.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่ประกอบด้วยฝ่ายสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในหมู่บ้านในตำบลนั้น ๆ หมู่บ้านละ 2 คน ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้หมู่บ้านละ 3 คน แต่ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้เพียงหมู่บ้านละ 6 คน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะประกอบด้วย ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 1 คน และเลขานุการองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล พิจารณา และให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบาย แผนพัฒนาตำบลกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ โดยมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง

3.2 นายกององค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตตำบล ซึ่งอาจแต่งตั้งรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลได้ไม่เกิน 2 คน และเลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการแต่งตั้งจากนายกององค์การบริหารส่วนตำบล มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับนายกององค์การบริหารส่วนตำบล ในส่วนในการดำรงตำแหน่งนายกององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ไม่เกิน 2 สมัยติดต่อกัน มีหน้าที่ในการบริหารพัฒนา บริหารงานทั้งหมด ทั้งบริหารพัฒนาตำบล บริหารงานบุคคล กำหนดนโยบาย วางแผนการพัฒนาตำบลจัดทำงบประมาณรายจ่ายต้องรายงานผลการปฏิบัติงานตามที่ให้นโยบายได้ทุกปี และปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย



แผนภาพที่ 1 โครงสร้างการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล  
ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2547 : 40)

#### 4. การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาในส่วนราชการมี พนักงานส่วนตำบลซึ่งเป็นราชการประจำ และมีลูกจ้างจำนวนตาม โครงสร้างตามกรอบ อัตราค่าจ้าง เป็นไปตามขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งกำหนดไว้ 3 ขนาด คือ ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก โดยมีกรอบพิจารณาจากรายได้ พื้นที่ และประชากรในพื้นที่ ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเกณฑ์ในการพิจารณากรอบอัตราค่าจ้าง แบ่งการบริหาร ออกเป็นอย่างน้อย 3 ส่วน ดังนี้ (องค์การบริหารส่วนตำบล โนนสวรรค์. 2546 : 15)

4.1 สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่รับผิดชอบงานบริหารทั่วไป งานธุรการ งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้าง งานการประชุม งานนโยบายและแผน งานกฎหมายและคดี งานตรวจสอบภายใน งานส่งเสริมและสาธารณสุข งานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม งานสวัสดิการสังคม งานการเกษตร งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานกิจการสภา และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

4.2 ส่วนการคลัง มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเบิกเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน และอื่น ๆ โดยมี ฝ่ายการเงิน ฝ่ายบัญชี ฝ่ายงาน พัฒนาและจัดเก็บรายได้ ฝ่ายทะเบียนทรัพย์สินและพัสดุ และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

4.3 ส่วนโยธา มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ ประมาณราคา ค่าใช้จ่ายในโครงการ งานควบคุมอาคาร โดยมีฝ่ายออกแบบและควบคุมอาคาร ฝ่ายประสาน สาธารณูปโภค และฝ่ายผังเมือง และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

#### 5. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มีดังนี้

##### 5.1 อำนาจหน้าที่ทั่วไป

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 (มาตรา 66) องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่พัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม

## 5.2 หน้าที่ที่กฎหมายให้ทำ

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่  
ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

5.2.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

5.2.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้ง  
กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

5.2.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

5.2.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

5.2.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

5.2.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

5.2.7 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5.2.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอัน  
ดีของท้องถิ่น

5.2.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณ  
หรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

## 5.3 หน้าที่ที่ไม่บังคับให้ทำ แต่อาจที่จะดำเนินการได้

มาตรา 68 ภายใต้บังคับกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการ  
ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

5.3.1 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

5.3.2 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง โดยวิธีอื่น

5.3.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

5.3.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และ

สวนสาธารณะ

5.3.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

5.3.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครัวเรือน

5.3.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

5.3.8 การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

5.3.9 ควบคุมประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

5.3.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

5.3.11 กิจการเกี่ยวกับพาณิชย์

5.3.12 การท่องเที่ยว

5.3.13 การผังเมือง

5.4 ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ยังกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริหารสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

5.4.1 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

5.4.2 การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

5.4.3 การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ

5.4.4 การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ

5.4.5 การสาธารณูปการ

5.4.6 การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ

5.4.7 การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน

5.4.8 การส่งเสริมการท่องเที่ยว

5.4.9 การจัดการศึกษา

5.4.10 การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

5.4.11 การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

5.4.12 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

5.4.13 การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

5.4.14 การส่งเสริมกีฬา

5.4.15 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค

5.4.16 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

5.4.17 การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

5.4.18 การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย

5.4.19 การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

5.4.20 การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

5.4.21 การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

5.4.22 การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย และสาธารณสุขอื่น ๆ

5.4.23 การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5.4.24 การผังเมือง

5.4.25 การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

5.4.26 การดูแลรักษาที่สาธารณะ

5.4.27 การควบคุมอาคาร

5.4.28 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

5.4.29 การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน และรักษาความปลอดภัยและทรัพย์สิน

5.4.30 กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่ คณะกรรมการประกาศกำหนด

5.5 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายที่กำหนดในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินตามอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

5.5.1 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

5.5.2 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

5.5.3 พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508

5.5.4 พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนที่ดินและสิ่งก่อสร้าง พ.ศ. 2475

5.5.5 พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

5.5.6 พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535

5.5.7 กฎหมายอื่น ๆ ตามแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลในท้องถิ่นที่มี

พื้นที่ต้องบังคับใช้ตามกฎหมาย เช่น กฎหมายเกี่ยวกับเรื่องป่าไม้ การประมงทรัพยากรธรรมชาติ น้ำมัน นกอินทรี เป็นต้น

## 6. การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ในหนึ่งปีมีประชุมสามัญ 2 สมัย หรือหลายสมัย แล้วแต่องค์การบริหารส่วนตำบลจะกำหนด แต่ไม่เกิน 4 สมัย เมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภา นายกององค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกที่มีอยู่ อาจทำคำร้องยื่นต่อนายอำเภอ ขอให้เปิดประชุมวิสามัญ ถ้านายอำเภอเห็นสมควรก็ให้นายอำเภอเรียกประชุมวิสามัญได้การประชุมสมัยหนึ่ง ๆ ให้มีกำหนดไม่เกิน 15 วัน แต่จะขยายเวลาออกไปต้องได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ สำหรับการประชุมสภาครั้งแรกต้องดำเนินการภายใน 45 วัน นับแต่วันเลือกตั้ง การเรียกประชุมสภาตามสมัยประชุมให้ประธานสภาเป็นผู้เรียกประชุม และเป็นผู้ปิดการประชุม การประชุมแต่ละครั้งจะต้องมีสมาชิกร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงจะครบองค์ประชุม

## 7. รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

7.1 องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ อากรฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมใบอนุญาต รวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเนื่องจากการฆ่าสัตว์

7.2 ส่วนราชการจัดเก็บให้ ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิบัตร และนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน อากรนกอีแอ่น ค่าภาคหลวง ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ รายได้จากอากรกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินจากประทานบัตรในอนุญาต และอาชญาบัตรกฎหมายว่าด้วยการประมง รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ

### 7.3 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

7.4 รายได้อื่น ๆ เช่น รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภค รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้ รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้ และตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

## 8. รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่ายต่างประมาณ โดยจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ รายจ่ายบกลาง และรายจ่ายตามแผนงาน



8.1 รายจ่ายงบกลาง หมายถึง รายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระผูกพันต้องจ่าย และเป็นรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้หน่วยงานต่าง ๆ เบิกจ่าย ได้แก่

8.1.1 รายจ่ายตามข้อผูกพัน

8.1.2 เงินสำรองจ่าย

8.1.3 เงินงบประมาณรายจ่ายทั่วไปตั้งช่วยเหลืองบประมาณ

8.1.4 เงินช่วยเหลือค่าทำศพ

8.2 รายจ่ายตามแผนงาน หมายถึง รายจ่ายซึ่งกำหนดรายละเอียดหมวดรายจ่ายไว้ในงานหรือโครงการตามแผนสำหรับหน่วยงานใดโดยเฉพาะ ได้แก่

8.2.1 หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ

8.2.2 หมวดค่าจ้างชั่วคราว

8.2.3 หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ

8.2.4 หมวดค่าสาธารณูปโภค

8.2.5 หมวดเงินอุดหนุน

8.2.6 หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง

8.2.7 หมวดรายจ่ายอื่น ๆ

## 9. การกำกับดูแล

9.1 นายอำเภอมีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ โดยมีอำนาจสามารถเรียกสมาชิกคณะผู้บริหาร พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจง หรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานเอกสารใด ๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบได้

9.2 เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนใหญ่ นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาก็ได้

## 10. หลักการบริหารจัดการที่ดี

การบริหารจัดการที่ดีเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่กำหนดให้้องค์การบริหารส่วนตำบลจำเป็นต้องพัฒนาเป็นสู่การบริหารที่ให้ได้เพื่อเป็นที่พึงของประชาชน โดยมีหลักสำคัญอยู่ 6 ประการ คือ

- 10.1 หลักนิติธรรม จะต้องมีการบริหารด้วยความเห็นชอบธรรม ชอบด้วยระเบียบกฎหมาย รักษาคุ้มครองผลประโยชน์ ของประชาชนอย่างเท่าเทียมกันและยุติธรรม
- 10.2 หลักความโปร่งใส คือ องค์การบริหารส่วนตำบลรู้อะไรประชาชนควรรู้ด้วย โดยการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนตรวจสอบได้ตลอดเวลา
- 10.3 หลักความรับผิดชอบ ในการให้บริการสาธารณะตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายอย่างมีคุณภาพต้องรับผิดชอบหากเกิดความเสียหาย
- 10.4 หลักความมีส่วนร่วม เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และแสดงความคิดเห็นในกระบวนการตัดสินใจ และตรวจสอบ
- 10.5 หลักคุณธรรมมีส่วนร่วม เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และแสดงความคิดเห็นในกระบวนการตัดสินใจ และตรวจสอบ
- 10.6 หลักความคุ้มค่า การบริหารจัดการ และการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนร่วม

## 11. บทบาทในการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

บทบาทในการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลมีความสำคัญเป็นอย่างมากในการที่จะพัฒนา โดยมีบทบาทสำคัญ ดังนี้

- 11.1 พัฒนาการบริหารให้มีลักษณะถูกต้อง โปร่งใส มีวิสัยทัศน์และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 11.2 เป็นแหล่งเรียนรู้และศึกษาระบบการบริหารแก่องค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชน
- 11.3 เป็นองค์กรนำในการพัฒนานุเคราะห์แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งฝ่ายการเมือง และฝ่ายข้าราชการประจำ
- 11.4 เป็นตัวอย่างในการบริหารจัดการที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรอื่น
- 11.5 เป็นองค์กรนำเสริมสร้างความรู้ จริยธรรม คุณธรรม แก่สมาชิกท้องถิ่น
- 11.6 เป็นองค์กรนำเสริมสร้างความรู้ จริยธรรม คุณธรรม แก่สมาชิกท้องถิ่น
- 11.7 เป็นองค์กรนำในการรักษาผลประโยชน์ร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงสรุปได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอีกรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง คือ มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

และแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้ใช้ได้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม สถานการณ์จนถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 เพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นในการที่จะได้เรียนรู้การบริหารจัดการภายในท้องถิ่นของตน รู้จักการเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนา เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลถือเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ทำให้ทราบปัญหา ต้นเหตุและวิธีที่แก้ที่มีประสิทธิภาพที่สุด การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นรากฐานที่สำคัญในการพัฒนาประเทศชาติอย่างยั่งยืนต่อไป

### แผนยุทธศาสตร์ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตขององค์การบริหารส่วนตำบล โนนสวรรค์

จากภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตขององค์การบริหารส่วนตำบล โนนสวรรค์ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 2 ฉบับ ผู้วิจัยได้สรุปตามแผนการดำเนินงานปี 2554 ถึง 2556 ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2554 ถึง 2556 และแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2554 – 2556), (พ.ศ. 2555- 2557) (พ.ศ. 2556 – 2558) จำแนกเป็นรายด้าน จำนวน 5 ด้าน ดังนี้

#### 1. ด้านการส่งเสริมอาชีพ

การดำเนินงานด้านการส่งเสริมอาชีพขององค์การบริหารส่วนตำบล โนนสวรรค์ เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านที่ 1 การส่งเสริมการผลิตภาคเกษตรให้มีคุณภาพ ดังต่อไปนี้ (องค์การบริหารส่วนตำบล โนนสวรรค์. 2556- 2558 : 38- 42)

#### ตารางที่ 1 ข้อมูลโครงการและแผนงานการดำเนินงานด้านส่งเสริมอาชีพ

โครงการ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ
	2556 (บาท)	2557 (บาท)	2558 (บาท)
1. การให้เงินกู้ยืมกับกลุ่มอาชีพ ทุกหมู่บ้าน	70,000	70,000	70,000
2. ส่งเสริมอาชีพตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง	20,000	20,000	20,000
3. จัดอบรมการเลี้ยงปลา เลี้ยงกบ ทุกหมู่บ้าน	20,000	20,000	20,000
4. ส่งเสริมอบรมการทำปุ๋ยชีวภาพทุกหมู่บ้าน	20,000	20,000	20,000

โครงการ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ
	2556 (บาท)	2557 (บาท)	2558 (บาท)
5. ส่งเสริมเกษตรกรปลูกพืชหลังฤดูเก็บเกี่ยว	50,000	50,000	50,000
6. โครงการศึกษาดูงานเกษตรกร	100,000	100,000	100,000
7. จัดอบรมการวินิจฉัยพืชโรคและแมลงศัตรูพืช	20,000	20,000	20,000
8. อบรมการผลิตก๊าซชีวภาพใช้ในครัวเรือน	22,500	22,500	22,500
9. อบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาอาชีพทางการเกษตร	25,000	25,000	25,000
10. ส่งเสริมการฝึกอบรมอาชีพระยะสั้น เช่น การทำรูป การทำขนม	20,000	20,000	20,000
11. จัดอบรมส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพข้าวหอมมะลิ	20,000	20,000	20,000

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบล โนนสวรรค์ (2556 : 35- 40)

## 2. ด้านงานสวัสดิการและสังคม

การดำเนินงานด้านงานสวัสดิการและสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบล โนนสวรรค์เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านที่ 2 การพัฒนาคนและสังคมให้เข้มแข็ง ดังต่อไปนี้ (องค์การบริหารส่วนตำบล โนนสวรรค์. 2556 : 44- 60)

### ตารางที่ 2 ข้อมูลโครงการและแผนงานการดำเนินงานด้านงานสวัสดิการและสังคม

โครงการ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ
	2556 (บาท)	2557 (บาท)	2558 (บาท)
1. การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	0.00	0.00	0.00
2. การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้พิการ	0.00	0.00	0.00
3. การจ่ายเบี้ยผู้ป่วยเอดส์	78,000	78,000	78,000
4. การจัดงานวันสงกรานต์และวัน ผู้สูงอายุ	80,000	80,000	80,000
5. ส่งเสริมการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการ ชุมชน	40,000	40,000	40,000

โครงการ	ปีงบประมาณ 2556 (บาท)	ปีงบประมาณ 2557 (บาท)	ปีงบประมาณ 2558 (บาท)
6. การจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้ผู้ยากจน ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ เช่น สร้างบ้านเกิดให้องค์กราชนัย	100,000	100,000	100,000

ที่มา : องค์กรการบริหารส่วนตำบลโนนสวรรค์ (2556 : 44- 45)

### 3. ด้านการศึกษา

การดำเนินงานด้านการศึกษาขององค์กรการบริหารส่วนตำบลโนนสวรรค์เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ 2 การพัฒนาคนและสังคมให้เข้มแข็ง ดังต่อไปนี้ (องค์กรการบริหารส่วนตำบลโนนสวรรค์. 2556 : 46- 50)

#### ตารางที่ 3 ข้อมูลโครงการและแผนงานการดำเนินงานด้านการศึกษา

โครงการ	ปีงบประมาณ 2556 (บาท)	ปีงบประมาณ 2557 (บาท)	ปีงบประมาณ 2558 (บาท)
1. การปรับปรุงซ่อมแซมอาคารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กก่อนวัยเรียน	100,000	100,000	100,000
2. การจัดงานวันเด็กแห่งชาติ	60,000	60,000	60,000
3. การจัดให้มีอาหารกลางวันสำหรับศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และ โรงเรียนในเขตตำบลโนนสวรรค์อย่างเพียงพอ	822,640	822,640	822,640
4. การจัดให้มีอาหารเสริม (นม) สำหรับศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และ โรงเรียนในเขตตำบลโนนสวรรค์อย่างเพียงพอ	442,960	442,960	442,960
5. สนับสนุนวัสดุทางการศึกษาแก่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ในเขตตำบลโนนสวรรค์	135,600	135,600	135,600
6. ส่งเสริมการจัดการเรียนการสอนภาษาอังกฤษในระดับอนุบาล เช่น จัดหาครูต่างชาติสอนภาษาอังกฤษ	50,000	50,000	50,000

โครงการ	ปีงบประมาณ 2556 (บาท)	ปีงบประมาณ 2557 (บาท)	ปีงบประมาณ 2558 (บาท)
7. สนับสนุนหนังสือพิมพ์และวารสารให้ ศูนย์ข้อมูลข่าวสารตำบลโนนสวรรค์	7,300	7,300	7,300

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลโนนสวรรค์ (2556 : 46- 50)

#### 4. ด้านงานสาธารณสุข

การดำเนินงานด้านงานสาธารณสุขขององค์การบริหารส่วนตำบลโนนสวรรค์ เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านที่ 2 การพัฒนาคนและสังคมให้เข้มแข็ง ดังต่อไปนี้ (องค์การบริหารส่วนตำบลโนนสวรรค์. 2556 : 52- 54)

#### ตารางที่ 4 ข้อมูลโครงการและแผนงานการดำเนินงานด้านงานสาธารณสุข

โครงการ	ปีงบประมาณ 2556 (บาท)	ปีงบประมาณ 2557 (บาท)	ปีงบประมาณ 2558 (บาท)
1. การจัดให้มีการรณรงค์ควบคุมป้องกัน โรคไข้เลือดออก เช่น การพ่นหมอก ควัน กำจัดขุยลาย การแจกทรายอะเบท	100,000	100,000	100,000
2. การให้บริการฉีดวัคซีนป้องกัน โรคพิษ สุนัขบ้าในชุมชน	39,000	39,000	39,000
3. การให้เงินอุดหนุนสมทบกองทุน หลักประกันสุขภาพ	80,964	80,964	80,964
4. การให้เงินอุดหนุนสาธารณสุขมูลฐาน ชุมชน	160,000	160,000	160,000
5. การจัดซื้อเครื่องพ่นหมอกควันกำจัด ขุยลาย	60,000	60,000	60,000
6. การให้บริการควบคุมโรคติดต่อใน โค และกระบือ	40,000	40,000	40,000

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลโนนสวรรค์ (2556 : 52- 54)

## 5. ด้านงานส่งเสริมสุขภาพ

การดำเนินงานด้านงานส่งเสริมสุขภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลโนนสวรรค์ เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านที่ 2 การพัฒนาคนและสังคมให้เข้มแข็ง ดังต่อไปนี้ (องค์การบริหารส่วนตำบลโนนสวรรค์, 2556 : 53- 57)

### ตารางที่ 5 ข้อมูลโครงการและแผนงานการดำเนินงานด้านงานส่งเสริมสุขภาพ

โครงการ	ปีงบประมาณ 2556 (บาท)	ปีงบประมาณ 2557 (บาท)	ปีงบประมาณ 2558 (บาท)
1. การพัฒนาศักยภาพ อสม. และเครือข่ายสุขภาพ	230,000	230,000	230,000
2. การส่งเสริมการจัดแข่งขันกีฬาสร้างเสริมสุขภาพต้านภัยยาเสพติด	100,000	100,000	100,000
3. จัดให้มีการสนับสนุนอุปกรณ์กีฬาทุกหมู่บ้าน	80,000	80,000	80,000
4. ส่งเสริมให้มีการออกกำลังกายเพื่อสุขภาพทุกเพศทุกวัย เช่น การสร้างลานกีฬาชุมชน สร้างสวนสุขภาพตำบลโนนสวรรค์	200,000	200,000	200,000
5. จัดให้มีการเดินรณรงค์ต่อต้านยาเสพติด วันที่ 26 มิ.ย. เป็นประจำทุกปี	12,000	12,000	12,000

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลโนนสวรรค์ (2556 : 53- 57)

## บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลโนนสวรรค์

### 1. สภาพทั่วไปทางภูมิศาสตร์

ตำบลโนนสวรรค์ ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกของอำเภอปทุมรัตต์ โดยมีพื้นที่ 45.64 ตารางกิโลเมตร

1.1 ทิศเหนือ ติดต่อกับตำบลโพธิ์สูง, ตำบลขี้เหล็ก อำเภอปทุมรัตต์ จังหวัดร้อยเอ็ด

- 1.2 ทิศตะวันออก ติดต่อกับตำบลกำแพง อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด  
 1.3 ทิศใต้ ติดต่อกับตำบลเมืองเตา อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัด

มหาสารคาม

- 1.4 ทิศตะวันตก ติดต่อกับตำบลสระบัว อำเภอปทุมรัตต์ จังหวัดร้อยเอ็ด

## 2. ภูมิประเทศ

สภาพพื้นที่ส่วนใหญ่ขององค์การบริหารส่วนตำบลโนนสวรรค์เป็นพื้นที่ราบ ส่วนใหญ่อยู่ในเขตทุ่งกุลาร้องไห้ พื้นที่ส่วนใหญ่ใช้ในการทำนา ไม้ผลและพืชไร่

แม่น้ำสายสำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบลโนนสวรรค์ คือลำน้ำเตามีต้นกำเนิดที่อำเภอนาคูและอำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดมหาสารคาม ไหลผ่านอำเภอปทุมรัตต์ด้านทิศตะวันตกเฉียงใต้ ตำบลคอกกล้า ตำบลสระบัว และตำบลโนนสวรรค์ เป็นแนวแบ่งเขตระหว่างอำเภอปทุมรัตต์ กับอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม และเป็นแนวแบ่งเขตระหว่างอำเภอปทุมรัตต์ กับอำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด

## 3. เขตการปกครอง

องค์การบริหารส่วนตำบลโนนสวรรค์ มีเขตพื้นที่ปกครองจำนวน 16 หมู่บ้าน ดังนี้

หมู่ที่ 1 บ้านโนนสวรรค์

หมู่ที่ 2 บ้านบักคู่

หมู่ที่ 3 บ้านน้ำคำ

หมู่ที่ 4 บ้านอ่องแฮ

หมู่ที่ 5 บ้านส้มโฮง

หมู่ที่ 6 บ้านหัวช้าง

หมู่ที่ 7 บ้านโนน

หมู่ที่ 8 บ้านสวายโคด

หมู่ที่ 9 บ้านคูน

หมู่ที่ 10 บ้านโนนตาแสง

หมู่ที่ 11 บ้านหนองม่วง

หมู่ที่ 12 บ้านพยอม

หมู่ที่ 13 บ้านโนนใหม่



หมู่ที่ 14 บ้านโนนสวรรค์

หมู่ที่ 15 บ้านเลิงแก

หมู่ที่ 16 บ้านโนนสวรรค์พัฒนา

#### 4. ประชากร

มีจำนวนประชากรทั้งสิ้นจำนวน 6,891 คน จำนวนครัวเรือน 1,790 ครัวเรือน แยกเป็นชาย 3,492 คน เป็นหญิง 3,399 คน (สำนักบริหารทะเบียน กรมการปกครอง อำเภอ ปทุมรัตต์. 2555)

#### 5. สภาพทางเศรษฐกิจ

5.1 อาชีพ ประชากรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสวรรค์ส่วนใหญ่ทำนา ทำไร่ ค้าขายธุรกิจส่วนตัว และรับจ้างทั่วไป

##### 5.2 หน่วยธุรกิจ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสวรรค์

- |       |                               |               |
|-------|-------------------------------|---------------|
| 5.2.1 | ปั้มน้ำมันและก๊าซ             | จำนวน 3 แห่ง  |
| 5.2.2 | โรงสีข้าวชุมชนตำบลโนนสวรรค์   | จำนวน 1 แห่ง  |
| 5.2.3 | ร้านซ่อมรถ                    | จำนวน 8 ร้าน  |
| 5.2.4 | ร้านค้าจำหน่ายสินค้าเบ็ดเตล็ด | จำนวน 56 ร้าน |
| 5.2.5 | ร้านเสริมสวย                  | จำนวน 4 ร้าน  |
| 5.2.6 | โรงแรม / รีสอร์ท              | จำนวน 2 แห่ง  |
| 5.2.7 | ตลาดนัดโค-กระบือบ้านโนนใหม่   | จำนวน 1 แห่ง  |

#### 6. สภาพทางสังคม

##### 6.1 สถาบันและองค์กรทางศาสนา

- 6.1.1 สถาบันและองค์กรศาสนา มีวัด/สำนักสงฆ์ จำนวน 15 แห่ง

##### 6.2 สถาบันการศึกษา

- 6.2.1 การศึกษามีโรงเรียนประถมศึกษา 6 แห่ง ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน

5 แห่ง

##### 6.3 หน่วยบริการป้องกันและปราบปรามสิ่งผิดกฎหมาย

- 6.3.1 สถานีตำรวจบ้านบัวขาว ตู๋ยามเขาวน โยธิน

##### 6.4 หน่วยบริการสาธารณสุข

6.4.1 สวนสุขภาพชุมชนบ้านโนนสวรรค์ จำนวน 1 แห่ง

6.4.2 โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล จำนวน 2 แห่ง

## 7. การบริการพื้นฐาน

7.1 การไฟฟ้า มีไฟฟ้าทุกหมู่บ้าน จำนวน 1,790 หลังคาเรือน และไฟฟ้าสาธารณะทั้งหมด 338 จุด

7.2 แหล่งน้ำธรรมชาติ ลำน้ำเตา 1 สาย บึง หนอง คลอง และอื่น ๆ 25 แห่ง

7.3 ป่าและที่สาธารณะ 3 แห่ง

## 8. ศักยภาพของชุมชนและพื้นที่

### 8.1 การรวมกลุ่มของประชาชน

กลุ่มอาชีพผลิตสินค้าหนึ่งตำบล 3 กลุ่ม กลุ่มกองทุนหมู่บ้านและชุมชน 16 กลุ่ม กลุ่มสหกรณ์ 1 กลุ่ม กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการเกษตร จำนวน 16 กลุ่ม กลุ่มเกษตรนารวม จำนวน 8 กลุ่ม กลุ่มผลิตปุ๋ยชีวภาพ จำนวน 7 กลุ่ม กลุ่มร้านค้าชุมชน จำนวน 5 กลุ่ม ธนาคารข้าว จำนวน 8 แห่ง

8.2 จุดเด่นของพื้นที่ (ที่เอื้อต่อการพัฒนา) คือ มีถนนทางหลวง 202 ผ่านทำให้การคมนาคมขนส่งสะดวก มีพื้นที่ทำการเกษตร 22,820 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 80 % ของพื้นที่ทั้งหมดของตำบลโนนสวรรค์ พื้นที่ส่วนใหญ่เหมาะแก่การปลูกข้าว โดยเฉพาะข้าวหอมมะลิ 105 ซึ่งเป็นที่ต้องการของคนในประเทศและต่างประเทศ สามารถพัฒนาผลผลิตและคุณภาพให้เป็นที่ต้องการของตลาดได้ ประชาชนมีความขยันหมั่นเพียรในการประกอบอาชีพประชาชนมีการอนุรักษ์วัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามให้คงอยู่กับประชาชนตำบลโนนสวรรค์ต่อไป

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 1. งานวิจัยในประเทศ

สุธี โกสิทธิ์ (2552 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การปฏิบัติงานส่งเสริมการเกษตรขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดเชียงใหม่ในด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลที่เก็บข้อมูลประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ 8 แห่ง ขนาดกลาง 100 แห่ง และขนาดเล็ก 10 แห่ง พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 ขนาด

มีการปฏิบัติงานภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อวิเคราะห์ความแตกต่างของค่าเฉลี่ย โดยเปรียบเทียบเป็นรายคู่โดยวิธีของ LSD พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก ในจังหวัดเชียงใหม่ มีการปฏิบัติภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญยิ่งที่ .01 ด้วยกัน 4 เรื่อง คือ การสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับเกษตรกร การสำรวจช่วยเหลือป้องกันกำจัดศัตรูพืช การปฏิบัติงานการฝึกอบรมอาชีพการเกษตร และแนวทางการปฏิบัติงานการถ่ายโอนภารกิจให้องค์การบริหารส่วนตำบล แต่การปฏิบัติภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตรแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ด้วยกัน 2 เรื่อง คือ การบริการข้อมูลและการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ และการเก็บรวบรวมส่งเสริมพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น

เฉลียว เกษจันทร์ทิวา (2553 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ความคาดหวังของประชาชนต่อการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของเทศบาลตำบลกาฬราช อำเภอกาฬ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผลการศึกษาพบว่า 1) ประชาชนเห็นด้วยว่าเทศบาลตำบลกาฬราชมีการส่งเสริมคุณภาพชีวิตในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เรียงตามลำดับคือ ด้านสิ่งแวดล้อม รองลงมา คือ ด้านสังคม ด้านการศึกษา ด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน และด้านเศรษฐกิจ 2) ประชาชนมีความคาดหวังว่าเทศบาลตำบลกาฬราชมีการส่งเสริมคุณภาพชีวิตในภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด เรียงตามลำดับคือ ด้านสังคม รองลงมา คือ ด้านเศรษฐกิจ ด้านการศึกษา ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น และด้าน โครงสร้างพื้นฐาน และ 3) สภาพการส่งเสริมคุณภาพชีวิตกับความคาดหวังต่อการส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยค่าเฉลี่ยความคาดหวังต่อการส่งเสริมคุณภาพชีวิตสูงกว่าสภาพการส่งเสริมคุณภาพชีวิต

รัตนพร สาระวดี (2553 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง แนวทางการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลหัวบ่อ ผลการศึกษาพบว่า ระดับคุณภาพชีวิตในภาพรวมผู้สูงอายุส่วนใหญ่มีคุณภาพชีวิตอยู่ในระดับปานกลาง แนวทางการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุได้แก่ การสร้างเสริมสุขภาพร่างกายผู้สูงอายุให้ดีขึ้นด้วยการส่งเสริมการออกกำลังกาย บริการตรวจสุขภาพประจำปี และแนะนำการกินอาหารที่มีประโยชน์ ถูกหลักโภชนาการ การสร้างหลักประกันความมั่นคงทางรายได้ ได้แก่ การส่งเสริมอาชีพให้แก่ผู้สูงอายุ จัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนเพื่อส่งเสริมการออม ด้านสังคม โดยการส่งเสริมกิจกรรมต่าง ๆ ให้ผู้สูงอายุมีส่วนร่วม เพื่อให้ผู้สูงอายุรู้สึกอบอุ่นและมีคุณค่า การสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีมีความปลอดภัย และอำนวยความสะดวกแก่ผู้สูงอายุในการเข้ารับบริการจากรัฐ

จตุพล เจริญธัญญากร (2554 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่องแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดกำแพงเพชร ผลการวิจัยพบว่า 1) สภาพการดำเนินงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดกำแพงเพชร ภาพรวมมีการดำเนินงานในระดับมาก และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านการศึกษา ด้านนันทนาการ ด้านการสาธารณสุข มีการดำเนินงานในระดับมาก ส่วนด้านสวัสดิการสังคมและการส่งเสริมอาชีพ มีการดำเนินงานระดับปานกลาง และ 2) ปัญหาการดำเนินงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดกำแพงเพชร ภาพรวมมีปัญหาการดำเนินงานในระดับน้อยและเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านการศึกษา ด้านนันทนาการ ด้านสาธารณสุข มีปัญหาการดำเนินงานในระดับน้อย ส่วนด้านการส่งเสริมอาชีพและด้านสวัสดิการสังคม มีปัญหาการดำเนินงานระดับปานกลาง

กรกนก ทิพย์แสง (2555 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ขององค์การบริหารส่วนตำบล พานพร้าว อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย พบว่า

1. ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ขององค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย พบว่า โดยรวมอยู่ในระดับมาก

2. ผลการเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ขององค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย จำแนกตามหมู่บ้านที่อยู่อาศัยที่แตกต่างกัน พบว่า โดยรวมมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

เพชรรัตน์ ทองหยอด (2555 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่องการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่มีผลต่อความพึงพอใจของประชาชนในจังหวัดอ่างทอง ผลการศึกษาพบว่า 1) ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมเห็นด้วยอยู่ในระดับมากทุกด้าน 2) ประชาชนมีความคิดเห็นต่อการพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยรวมเห็นด้วยอยู่ในระดับมากทุกด้าน ประชาชนมีระดับความพึงพอใจในการพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยรวมเห็นด้วยอยู่ในระดับมากทุกด้าน 3) ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา และตำแหน่งงาน ต่างกัน มีบริหารจัดการ ด้านการวางแผน ด้านการจัดองค์กร ด้านการประสานงาน ด้านการรายงานผล และ

ด้านการจัดงบประมาณ แตกต่างกัน 4) ประชาชนที่มีเพศ อายุ อาชีพ ระดับการศึกษา รายได้เฉลี่ยต่อเดือน สถานภาพสมรส และจำนวนสมาชิกในครอบครัว ต่างกัน และ 5) การพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน ด้านสังคม ด้านสาธารณสุข ด้านกฎหมาย และด้านเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์กับระดับความพึงพอใจในการพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน ระดับปานกลาง (ร้อยละ 80.6)

## 2. งานวิจัยต่างประเทศ

ฟรานซิส มูเซลโล (Francis Murzello. 1991) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุที่เป็นผู้อพยพชาวอินเดียตะวันออก ผลการวิจัยพบว่า เมื่อกล่าวถึงผู้สูงอายุในเชิงวิถีแห่งการได้รับความเคารพดูแลเอาใจใส่ในวัฒนธรรมของเอเชียใต้ (ตัวอย่าง อินเดียตะวันออก) เป็นลักษณะสำคัญมากในสังคมอินเดียโบราณในขอบคร้วขยาย เป็นเรื่องปกติที่ถูกหลานอาศัยอยู่กับผู้สูงอายุ และให้ผู้สูงอายุอยู่ในตำแหน่งอันควรแก่การเคารพ แต่ในทางกลับกันในประเทศแคนาดา ตำแหน่งดังกล่าวไม่ได้รับความสำคัญ เมื่อผู้สูงอายุที่เป็นผู้อพยพชาวอินเดียตะวันออกอาศัยอยู่กับบุตรหลานในประเทศแคนาดา ผู้สูงอายุจะถูกผลักดันให้มีวิถีชีวิตอยู่ในสังคมที่ไม่ได้รับความอบอุ่น เอาใจใส่และความเคารพจากบุตรหลาน ส่งผลให้คุณภาพชีวิตของพวกเขาเหล่านั้นอยู่ในเกณฑ์ต่ำ การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้บรรยายสิ่งที่ค้นพบจากการสำรวจผู้สูงอายุชาวอินเดียตะวันออก 70 คน ที่มีอายุระหว่าง 55 – 84 ปี ที่อพยพเข้าประเทศแคนาดา เมื่อ 15 ปีที่ผ่านมา ผลจากการสำรวจกลุ่มตัวอย่างระบุว่าเกิดความสัมพันธ์ส่วนทางกันระหว่างการแยกตัวทางสังคมกับความพึงพอใจในชีวิต โดยตัวแปรที่เข้ามามีส่วนร่วมทำให้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าว คือ เพื่อนฝูง การจัดระเบียบชีวิตความเป็นอยู่การเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมและความรู้สึกเกี่ยวกับครอบครัว

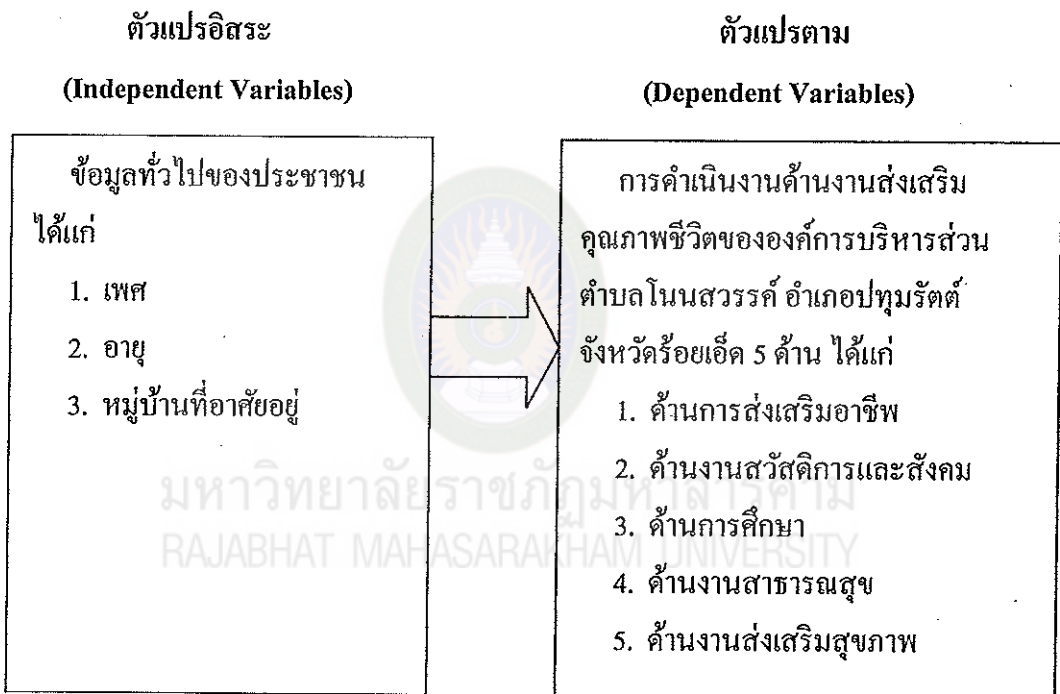
เคลลีและ โจ (Kelly and Jo. 2003) ได้วิจัยเรื่อง การรับรู้คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ผลการวิจัยพบว่า เป็นการยากที่จะประเมินและให้คำจำกัดความคำว่า “คุณภาพชีวิต” แต่อย่างไรก็ตามคำว่าคุณภาพชีวิตก็กลายมาเป็นมาตรฐานในการวัดค่าการดูแลเอาใจใส่ในระยะยาว การสำรวจล่วงหน้าได้ใช้ข้อมูลทัศนคติในการประเมินค่าคุณภาพชีวิต โดยโครงสร้างคุณภาพชีวิตได้ถูกสร้างขึ้นมาจากการสังเคราะห์งานวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยจำแนกออกเป็น 6 องค์ประกอบ คือ 1) ด้านสภาพทางสังคม (Social Well – being) 2) ด้านสภาพทางร่างกาย (Physical Well – being) 3) ด้านสภาพทางจิตใจ (Physical Well – being) 4) ด้านสภาพทางกระบวนการรับรู้ (Cognitive Well – being) 5) ด้านสภาพทางจิตวิญญาณ (Spiritual Well –

being) และ 6) ด้านสภาพทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Well – being) การรับรู้เรื่องคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุจากมุมมองของผู้สูงอายุและสมาชิกในครอบครัว และเพื่อนที่ถูกกำหนดชื่อไว้ ได้ถูกประเมินจากการทดสอบพร้อมทั้งติดตามผล พบว่า เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นเกี่ยวกับการรับรู้คุณภาพชีวิต สำหรับกลุ่มเป้าหมายมีการรับรู้คุณภาพชีวิตในแต่ละขอบเขตหลักเพื่อขึ้นทุกด้านยกเว้นแต่การรับรู้ด้านสภาพร่างกาย นอกจากนี้การแยกพิจารณาความพึงพอใจเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตในเรื่อง 1) ลักษณะสภาพแวดล้อม (Characteristic of Environment) 2) คุณลักษณะของผู้ร่วมงาน การดูแลเอาใจใส่และการให้ความช่วยเหลือ (Characteristics of Staff, Care and Asitance) 3) กิจกรรมและความสัมพันธ์ทางสังคม (Social Relations and Activities) และ 4) โอกาสในการเลือก (Opportunities for Choice) จากการทดสอบตัวแปรอิสระพบว่า การรับรู้ของผู้สูงอายุ และสมาชิกครอบครัว/เพื่อน อย่างมีระดับนัยสำคัญทางสถิติโดยผู้เข้าร่วม และสมาชิกครอบครัว/เพื่อนต่างมีความเห็นพ้องกันว่า องค์ประกอบคุณภาพชีวิตด้านสภาพทางสิ่งแวดล้อม และตัวชี้วัดของโอกาสในการเลือก กับตัวชี้วัดลักษณะสภาพแวดล้อม ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในการกำหนดการรับรู้ในคุณภาพชีวิต นอกจากนี้ยังพบว่าความไว้วางใจที่มากขึ้นควรจะนำมาแทนเครื่องชี้นำทางด้านสภาพทางสังคมและสภาพทางสิ่งแวดล้อมเท่า ๆ กันกับโอกาสในการเลือก เพื่อผลักดันการรับรู้ทางคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุให้มากที่สุด เมื่อจำนวนคนและความต้องการของผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น การให้บริการต่าง ๆ และนโยบายสาธารณะจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้เกิดมุมมองที่ดีทางด้านการรับรู้คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า การดำเนินงานด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล หรือเทศบาลนั้น เป็นไปตามการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพบว่ามีระดับการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง มีการดำเนินงานในด้านการส่งเสริมอาชีพด้านงานสวัสดิการและสังคม ด้านการศึกษา ด้านงานสาธารณสุข ด้านงานส่งเสริมสุขภาพ และอื่น ๆ ตามความพร้อมของแต่ละท้องถิ่น และยังคงพบปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานในด้านนี้ เช่น การขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินงาน การขาดบุคคลกรที่มีความรู้ในการปฏิบัติงาน การขาดการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การขาดแคลนข้อมูลสารสนเทศ นอกจากนี้โครงสร้างการบริหารไม่ว่าจะเป็นระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ยังไม่มีแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนและยากแก่การส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน

## กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษาการดำเนินงานด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตขององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้วิจัยได้นำกรอบแนวคิดตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยในครั้งนี้ โดยตัวแปรตาม คือ การดำเนินงานด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ผู้วิจัยได้ประยุกต์ใช้กรอบแนวคิดตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551 โดยยึดแผนยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตขององค์การบริหารส่วนตำบล โนนสวรรค์ อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด ดังแผนภาพที่ 2



แผนภาพที่ 2 กรอบแนวคิดการวิจัย