

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม

การวิจัยเรื่อง การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ผู้วิจัย ได้ศึกษาทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
3. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
4. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
5. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
6. องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดในการวิจัย

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

การบริหารเป็นหัวใจหลักในการดำเนินงานในแต่ละองค์กร ซึ่งเป็นตัวกำหนดองค์กรว่าบริหารอย่างไรถึงจะบรรลุเป้าประสงค์ ดังนั้นผู้บริหารควรมีวิสัยทัศน์ในการบริหารงาน และควรมีหลักการในการบริหาร ต้องเรียนรู้วิธีการบริหารมีการนำหลักบริหารเข้ามาปรับปรุงใช้ในหน่วยงานของตน

2.1.1 ความหมายของการบริหาร

มัลลิกา ต้นสอน (2545, น. 10) อธิบายว่า การบริหาร หมายถึง การกำหนดแนวทางหรือนโยบายการสั่งการ การอำนวยความสะดวก การสนับสนุน และการตรวจสอบให้ผู้ปฏิบัติสามารถดำเนินงานให้ได้ตามเป้าหมายที่ต้องการ

สมพงษ์ เกษมสิน (2545, น. 18, อ้างถึงใน ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, 2540, น. 4) ได้ให้ความหมายว่า “การบริหาร คือ การใช้ศาสตร์ และศิลป์นำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administrative Resource) มาประกอบการตามกระบวนการบริหาร (Process of Administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ”

Drucker (1954, อ้างถึงใน จิราพร บาริสรี, 2550, น. 14) ได้ให้ความหมาย การบริหารเชิงพฤติกรรมว่า “การบริหาร คือ ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น”

Koontz (1993, อ้างถึงใน จิราพร บาริสรี, 2550, น. 14) ได้ให้ความหมายว่า “การบริหาร คือ การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยการอาศัยปัจจัยทั้งหลาย ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ เป็นต้น อุปกรณ์ในการปฏิบัติงานนั้น”

กล่าวโดยสรุป จากความหมาย ของการบริหารที่ได้นำเสนอไว้จะเห็นได้ว่า การบริหาร หมายถึง การปฏิบัติการ หรือการดำเนินการที่นำเอาปัจจัยการผลิต คือ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการมาใช้ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร

2.1.2 หลักการบริหาร

สถาบันดำรงราชานุภาพ และกรมการปกครอง (2539, น. 5) ได้กล่าวถึง แนวคิด หลักการบริหาร ของ Luther Gulick และ Lyndall Urwick ประกอบด้วย ขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ หรือที่เรียกว่า “POSDCoRB Model” ซึ่งมีความหมาย ดังนี้

1. P = Planning หมายถึง การวางแผน โดยคำนึงถึงนโยบาย (Policy) เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นมีความหมายสอดคล้องกันในการดำเนินงาน การวางแผน เพื่อกำหนดทิศทาง องค์กรให้อนาคตให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การวางแผนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดวัตถุประสงค์ระยะสั้น และระยะยาว การพัฒนายุทธวิธี และแนวทางการกระทำ การจัดทำนโยบาย ระเบียบวิธีปฏิบัติ กฎระเบียบต่าง ๆ สำหรับการปฏิบัติ การวางแผนเป็นความพยายามในการบูรณาการบริหาร (คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และเทคโนโลยี) ที่องค์การมีอย่างจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร และเตรียมพร้อมที่จะรับมือกับสถานการณ์ที่คาดว่าจะเปลี่ยนแปลงในอนาคต ซึ่งใช้แผนเป็นแนวทางการใช้ความรู้ทางวิชาการ และวิจารณ์ญาณวินิจฉัย เหตุการณ์ในอนาคต แล้วกำหนดวิธีการ โดยถูกต้องอย่างมีเหตุผล เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างถูกต้อง และสมบูรณ์

2. O = Organizing หมายถึง การจัดส่วนราชการ หรือองค์กร รวมถึง การปฏิบัติงาน หรือวิธีการจัดการ (Management) การจัดแบ่งส่วนงานให้เหมาะสมกับการปฏิบัติ โดยอาศัยปริมาณงาน คุณภาพ หรือจัดตามลักษณะเฉพาะอย่าง (Specialization) และยังพิจารณาในแง่การควบคุม (Control) และหรือหน่วยงาน (Organization) เช่น หน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานที่ปรึกษาหรือหน่วยงานแนะนำ (Staff) และหน่วยงานช่วยเหลือหน่วยงานอนุกร (Auxiliary) นอกจากนี้ ยังต้องอาศัยถึงการแก้ไขปัญหา และอุปสรรคข้อขัดข้อง และการปรับปรุงองค์การบริหารได้ดีขึ้นด้วย

3. S = Staffing หมายถึง การจัดหาบุคคลและเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการจัดแบ่งหน่วยงานที่แบ่งไว้ หรือหมายถึงการจัดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล (Personnel

Administration) เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความสามารถมาปฏิบัติงานให้เหมาะสม (Put the Right Man on the Right Job) รวมถึงการเสริมสร้าง และสร้างไว้ซึ่งสัมพันธภาพในการทำงานของคนงาน และพนักงาน นอกจากนี้การบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการเกี่ยวกับการวางแผน นโยบาย การวางแผน โครงการ ระเบียบ และวิธีการดำเนินงานเกี่ยวกับตัวบุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์กร เพื่อให้ได้มา และได้ประโยชน์ การบำรุงรักษา รวมถึงการสรรหา การรับคนเข้าทำงาน และการพ้นจากหน้าที่

4. D = Directing หมายถึง การศึกษาการอำนวยความสะดวก การควบคุมงาน และการนิเทศงาน การใช้ศิลปะในการบริหาร เช่น ภาวะผู้นำ มนุษยสัมพันธ์ การจูงใจ การวินิจฉัยสั่งการ

5. Co = Co - Coordinating หมายถึง ความร่วมมือประสานงาน เพื่อให้ดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการในการประสานงานที่ดีขึ้น เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะต้องกระทำในทุกระดับของงาน การประสานงานยังรวมถึงการติดต่อสื่อสาร เพื่อให้เกิดการประสานงานที่ดีขึ้นทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

6. R = Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงาน การประชาสัมพันธ์ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับการติดต่อสื่อสาร การรายงานโดยทั่วไป หมายถึง วิธีการให้ข้อเท็จจริงหรือข้อมูลแก่ผู้มาติดต่อสอบถาม ซึ่งรายงานจะต้องอยู่บนพื้นฐานที่เป็นจริง

7. B = Budgeting หมายถึง การงบประมาณ โดยศึกษาให้ทราบถึงระบบและกรรมวิธีในการบริหารด้านงบประมาณ และการเงิน วิธีการใช้งบประมาณ และแผนงานเป็นเครื่องมือในการควบคุมการดำเนินงาน สำหรับวิธีบริหารงบประมาณมักมีวงจร งบประมาณ (Budget Cycle) ประกอบด้วยขั้นตอนการเตรียมงบประมาณ และการเสนอ ขออนุมัติ การพิจารณาให้ความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ การดำเนินการ และการตรวจสอบ

หลักการบริหารของ Max Weber มีลักษณะสำคัญ 6 ประการ ดังต่อไปนี้ (ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, 2550, น. 170)

1. การแบ่งงานกันทำงานต่าง ๆ ในองค์กรจะถูกแยกออกเป็นงานเล็ก ๆ ง่าย ๆ มีลักษณะเป็นงานประจำ และเป็นงานที่ถูกกำหนดไว้แล้วอย่างดี

2. ลำดับชั้นของอำนาจหน้าที่ ตำแหน่งต่าง ๆ จะถูกกำหนด หรือจัดให้อยู่ในลักษณะลำดับชั้นสายการบังคับบัญชา ที่ลดหลั่นกันลงไปตำแหน่งที่ต่ำกว่าจะถูกบังคับบัญชาโดยตำแหน่งที่สูงกว่า

3. การคัดเลือกอย่างเป็นทางการ สมาชิกองค์กรทุกคน จะถูกคัดเลือกมาจากการฝึกอบรมการศึกษา หรือการสอบคัดเลือกที่เป็นทางการเท่านั้น ไม่มีการเล่นพรรคเล่นพวกหรือความเสน่หาจากผู้บริหารในระดับใดระดับหนึ่งขององค์กรแต่อย่างใด

4. กฎเกณฑ์ ระเบียบ ที่เป็นทางการเพื่อประกันความเป็นเอกภาพ และการแสดงออกของลูกจ้างอย่างมีวินัย ผู้บริหาร ต้องอิงอยู่กับเกณฑ์ระเบียบราชการอย่างเป็นทางการ

5. ความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ การใช้กฎ และระเบียบราชการในการควบคุมให้เป็นเอกภาพมีเหตุผลมาจากความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวของลูกจ้างนั่นเอง ดังนั้นความสัมพันธ์ในองค์การควรมีรูปแบบของความสัมพันธ์ที่เป็นทางการเท่านั้น

6. ความเป็นสายอาชีพ ผู้บริหารในระบบราชการ คือ มีอาชีพที่ทำงานภายใต้เงินเดือนประจำ และมุ่งพัฒนาวิชาชีพแห่งตนในองค์การมิใช่เจ้าของ หรือผู้ประกอบการ

Taylor (1991) ได้เสนอหลักการบริหาร โดยอาศัยการศึกษาแบบวิทยาศาสตร์ และเสนอแนะ วิธีการทำงานที่มีประสิทธิภาพที่สุดใช้เวลาน้อยที่สุด ซึ่งเป็นไปในลักษณะของวิธีการทำงานที่ดีที่สุด (One Best Way) โดยหลักการของวิทยาศาสตร์การจัดการฝ่ายจัดการมีหน้าที่ ดังนี้ (ณพวงศ์ กปิตถัย, 2553, น. 32)

1. สร้างหลักการทำงานที่เป็นวิทยาศาสตร์สำหรับการทำงานตามขั้นตอน ต่าง ๆ ของงานแทนหลักการตามความเคยชิน ทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพ

2. คัดเลือกคนงาน ตามกฎเกณฑ์วิทยาศาสตร์ เพื่อให้ได้คนที่เหมาะสมกับงาน แต่แต่ละคนมีความถนัดไม่เหมือนกัน ผู้จัดการมีหน้าที่มอบหมายประเภทของงานที่คนงานแต่ละคนถนัดที่สุดและทำงานได้ดีที่สุด

3. พัฒนาคนงาน โดยการสอนให้คนงานทำงานให้ถูกต้องตามหลักวิทยาศาสตร์การจัดการแทนการที่จะปล่อยให้คนงานทำกันตามใจชอบ

4. สร้างบรรยากาศการร่วมมือในการทำงานอย่างฉันทันทีมีมิตรระหว่างฝ่ายจัดการและฝ่ายคนงาน และรวมทั้งผู้จัดการต้องมีหน้าที่จะต้องรายงาน และจะต้องแบ่งงานและความรับผิดชอบในการปฏิบัติการร่วมกันด้วย

Fayol ได้เสนอหลักการบริหารต่าง ๆ ไว้ 14 ประการ คือ

1. การแบ่งงานกันทำ เพื่อเป็นการแบ่งภาระและงานในองค์การ

2. อำนาจโดยชอบธรรม คือ องค์การต้องมีหัวหน้า ซึ่งมีอำนาจโดยชอบธรรมตามตำแหน่งความรับผิดชอบต่อหน้าที่จะมีขึ้นก็ต่อเมื่อมีบทลงโทษ

3. วินัย โดยวิธีการรักษาระเบียบวินัยในองค์การได้ดีที่สุดต้องอาศัยการมีผู้บังคับบัญชาที่ดีในทุกระดับขององค์การ

4. เอกภาพของสายการบังคับบัญชา โดยลูกจ้างต้องได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว

5. เอกภาพของคำสั่ง โดยองค์การควรมีหัวหน้าคนเดียวและแผนเดียว เพื่อความสำเร็จขององค์การ
 6. หลักและผลประโยชน์ส่วนรวมมาก่อนผลประโยชน์ส่วนตัว
 7. การให้รางวัลตอบแทนควรเป็นไปด้วยความเที่ยงธรรม และเป็นที่ยังพอใจของทั้งสองฝ่าย
 8. การรวมอำนาจไว้ โดยองค์การจะมีการกระจายอำนาจมากที่สุดที่ไหนนั้นขึ้นอยู่กับสถานการณ์
 9. ลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา ที่มีโครงสร้างลักษณะเป็นลำดับชั้น และมีความเป็นระเบียบ
 10. คำสั่ง โดยผู้ที่เป็นหัวหน้าในชั้นต่าง ๆ และผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถติดต่อกันได้เป็นอย่างดี
 11. ความเสมอภาพ โดยการสร้างบรรยากาศให้สมาชิกทุกคนในแต่ละระดับมีความรู้สึกเท่าเทียมกันองค์การมีความเสมอภาค
 12. ความมั่นคงของแรงงาน โดยองค์การควรให้คนงานมีความรู้สึกถึงความมั่นคงต่องานที่ทำ
 13. ความคิดริเริ่ม ให้พนักงานมีโอกาสแสดงความคิดริเริ่มในการทำงาน
 14. ความสัมพันธ์อันดีระหว่างคนในองค์การ โดยฝ่ายบริหาร จะต้องสร้างความสัมพันธ์ระหว่างคนในองค์การให้เกิดขึ้น
- จากที่กล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า การบริหารเป็นหน้าที่ของหัวหน้าทุกคนการดำเนินกิจกรรม จะต้องมีการวางแผนการจัดองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การอำนวยความสะดวก หรือการบังคับบัญชาการประสานงาน การควบคุม หรือการติดตามตรวจสอบ รวมถึงการรายงานใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดภายใต้สภาพแวดล้อมที่ผันแปรตลอดเวลา การบริหารเป็นงานของหัวหน้าทุกคนในระดับต่าง ๆ ผู้ที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานย่อมมีความสามารถมีการสนใจเรียนรู้และพัฒนา สร้างสรรค์สิ่งต่าง ๆ อยู่เสมอ

2.1.3 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร

การบริหารเป็นหน้าที่ของหัวหน้าทุกคน จะต้องมีการวางแผน การจัดการองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การควบคุม ติดตาม ตรวจสอบ รวมถึงการรายงานใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดภายใต้สภาพแวดล้อมที่ผันแปรตลอดเวลา ดังนั้นผู้บริหารต้องใช้วิธีการกลยุทธ์ในการบริหารงานให้บรรลุเป้าประสงค์ของหน่วยงาน และผู้บริหารควรแสดงบทบาทอย่างไร ซึ่งมีทฤษฎีที่เกี่ยวกับการบริหารงานดังนี้

2.1.3.1 ทฤษฎีบทบาท

ทฤษฎีบทบาท เป็นทฤษฎีที่กล่าวถึง การแสดงพฤติกรรมของมนุษย์ในสังคม จึงสามารถนำทฤษฎีบทบาท มาอธิบายพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดหนองคาย ตามบทบาทหน้าที่ของแต่ละบุคคลที่ได้รับ และถูกกำหนดโดยระเบียบของทางราชการ ซึ่งจำเป็นต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทดังกล่าวเบื้องต้น นิยามของคำว่า บทบาท มีผู้กำหนดไว้หลายท่าน เช่น

พทยา สายหู (2554, น. 39) ได้กล่าวว่า บทบาทหน้าที่ คือ สิ่งที่ทำให้เกิดความเป็นบุคคล และเปรียบได้เสมือนบทของตัวละครที่กำหนดให้ผู้แสดงในละครเรื่องนั้น ๆ เป็นอะไร มีบทบาทที่จะต้องแสดงอย่างไร ถ้าแสดงผิดบท หรือไม่สมบทก็อาจถูกเปลี่ยนตัวไม่ให้แสดงไปเลย ดังนั้น บทบาท ก็คือ การกระทำต่าง ๆ ที่ “บท” กำหนดไว้ให้ผู้แสดงต้องทำตราบใดที่ยังอยู่ใน “บท” นั้น

ไพบูลย์ ช่างเรียน (2556, น. 46) ได้อธิบายว่า บทบาทของคนในสังคมย่อมขึ้นกับสภาพที่ตนครองอยู่ และคุณสมบัติส่วนตัวของบุคคลบทบาทของบุคคล จึงแตกต่างกันไปตามลักษณะสถานภาพ อุปนิสัย ความคิด ความรู้ ความสามารถ มวลเหตุจูงใจ การอบรมขัดเกลาความพอใน และสรุปว่า สิ่งที่มีความสำคัญในการกำหนดบทบาท คือ

1. บทบาทที่มีอยู่ประจำของบุคคล
2. วัฒนธรรมของสังคมเป็นสิ่งสำคัญในการกำหนดบทบาท
3. การที่บุคคลจะทราบบทบาทได้ จะต้องมีการขัดเกลาทางสังคม

(Socialization)

4. บทบาทจริงที่บุคคลแสดงนั้น ไม่แน่นอนเสมอไปว่าจะเหมือนกับบทบาท ที่ควรจะเป็นไปตามปทัสถานของสังคม เพราะบทบาทที่บุคคลนั้น แสดงจริง ๆ เป็นผลของการแสดงปฏิกริยาแห่งบุคลิกภาพของบุคคลที่ครองสถานภาพ รวมกับบุคลิกภาพของบุคคลอื่นมาร่วมในพฤติกรรม และเป็นเครื่องกระตุ้นให้เกิดการแสดงบทบาท

กรองแก้ว อยู่สุข (2557, น. 167) ให้ความหมาย บทบาทว่า บทบาท คือ แบบอย่างของพฤติกรรมที่คาดหวังว่าบุคคลจะแสดงออกในกิจกรรมที่ทำร่วมกับผู้อื่น บทบาทจะสะท้อนให้เห็นถึงตำแหน่งในสังคม รวมไปถึงหน้าที่สิทธิความรับผิดชอบ และอิทธิพลของแต่ละบุคคล

ชุกดา จิตพิทักษ์ (2558, น. 54) ได้กล่าวถึง การแสดงบทบาทให้เข้าใจถึงความขัดแย้งทางบรรทัดฐานของสังคม และสามารถมองเห็นความสัมพันธ์ทางสังคม โดยศึกษาบทบาทใน 3 แง่มุม คือ

1. ความคาดหวังในบทบาท (Role Expectation) แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างของความรู้ ความเข้าใจ 2 ประการ ประการแรก ด้านการเร้าจากการติดต่อเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมปกติของบุคคลนั้น กับลักษณะของการแสดงออกตามตำแหน่งเฉพาะในสังคม

2. การรับรู้ในบทบาท (Role Perception) บทบาท แต่ละบทบาทมีความสัมพันธ์กันในระบบสังคมการกระทำในบทบาทนั้น ขึ้นอยู่กับความเข้าใจของปัจเจกบุคคลการแปลความหมายรวมทั้งคุณสมบัติส่วนตัวของบุคคลสิ่งเหล่านี้กำหนดให้บุคคลรับรู้ หรือแสดงบทบาทแตกต่างกันไปตามลักษณะอุปนิสัย ความคิด ความรู้ ความสามารถ มุมเหตุจูงใจ ประสบการณ์เดิม การอบรมฝึกฝน ความพึงพอใจ ตลอดจนรวมถึงสภาพทางกาย และจิตใจของบุคคลที่ดำเนินตามบทบาทนั้น

3. การขัดแย้งในบทบาท (Role Conflict) บุคคลที่มีสถานภาพมากกว่าหนึ่งสถานภาพ ในสถานการณ์หนึ่ง ๆ บทบาทของเขาที่จะต้องกระทำจึงมีมากกว่าหนึ่งบทบาท ซึ่งอาจก่อให้เกิดความยุ่งยากสำหรับเขาได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาททั้งหลายนั้นขัดแย้งกัน

ชูดา จิตพิทักษ์ (2558, น. 54) ได้กล่าวถึง การแสดงบทบาทให้เข้าใจถึงความขัดแย้งทางบรรทัดฐานของสังคม และสามารถมองเห็นความสัมพันธ์ทางสังคม โดยศึกษาบทบาทใน 3 แง่มุม คือ

Bruce (1968, p. 301) ได้อธิบายว่า การที่สังคมได้กำหนดเฉพาะเจาะจงให้เราปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทบางคน จะไม่ได้ประพฤติปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่คาดหวังโดยผู้อื่นเราก็ยังคงยอมรับว่า บุคคลจะต้องปฏิบัติตามบทบาทที่สังคมกำหนดให้ ส่วนบทบาทที่ปฏิบัติจริง (Enacted Role) เป็นวิธีการที่บุคคลได้แสดง หรือปฏิบัติออกมาจริงตามตำแหน่งของเขา ความไม่ตรงกันของบทบาทที่ถูกกำหนด (Prescribed Role) กับบทบาทที่ปฏิบัติจริง (Enacted Role) นั้น อาจมีสาเหตุมาจาก

1. บุคคลขาดความเข้าใจในส่วนของบทบาทที่ต้องการ (Lack of Understanding)
2. ความไม่เห็นด้วย (Not to Conform) หรือไม่ลงรอยกับบทบาทที่ถูกกำหนด
3. บุคคลไม่มีความสามารถ (Inability) ที่แสดงบทบาทนั้น ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประสิทธิภาพ

สรุป จากทฤษฎีบทบาทดังกล่าวข้างต้น สามารถนำมาใช้อธิบายถึงการบริหารงานของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดหนองคาย ได้ว่าการบริหารงานจะสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด ก็ย่อมขึ้นอยู่กับการแสดงบทบาทของผู้บริหารแต่ละบุคคล ถ้าหากผู้บริหารทุกคนมีการรับรู้ในบทบาท และยอมปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ที่ได้จัดทำขึ้น ก็จะมีประสิทธิภาพในการบริหารงาน แต่ถ้าผู้บริหารแต่ละคนมีการรับรู้ในบทบาทหน้าที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นไปตามที่ทางราชการกำหนด ก็ย่อมส่งผลให้การบริหารงานไม่สำเร็จตามวัตถุประสงค์ด้วย

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

แนวคิด และหลักการกระจายอำนาจ ถือเป็นแนวคิดที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนา การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจแก้ไขปัญหา รวมไปถึงการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การกระจายอำนาจเป็นหลักการสำคัญยิ่งในการจัดการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการลดบทบาท และจำกัดอำนาจของรัฐบาลกลางลงพร้อม ๆ กันกับเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตนเอง อันเป็นรากฐานของการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย

2.2.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2547, น. 19) กล่าวว่า การกระจายอำนาจปกครองเป็นอีกรูปวิธีกรหนึ่งในการจัดการปกครองประเทศที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่น นอกจากองค์กรของส่วนกลาง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยให้มีความเป็นอิสระ (Autonomies) ในการดำเนินการ และไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแล (Tuttle) ของส่วนราชการ

โกวิท พวงงาม (2550, น. 37 - 38) กล่าวว่า หลักการกระจายอำนาจปกครองหมายถึง หลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควรเป็นการมอบอำนาจให้ทั้งในด้านการเมือง และการบริหาร เป็นเรื่องที่ต้องถิ่นมีอำนาจ ที่จะกำหนดนโยบาย และควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2554, น. 29) กล่าวถึง การกระจายอำนาจการปกครองว่าเป็นระบบการบริหารการปกครองประเทศที่มีรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีอำนาจดำเนินการภายในอาณาเขตของตน โดยปราศจากการแทรกแซง การกระจายอำนาจเป็นการโอนอำนาจให้ หรือยกอำนาจให้ (Devolution) เป็นการให้ความรับผิดชอบแก่องค์กรปกครองท้องถิ่น โดยเด็ดขาดส่วนกลางจะแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกมิได้ เพราะสัมพันธ์ภาพระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นมิใช่เป็นแบบสายการบังคับบัญชา องค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นนิติบุคคลต่างหากแยกจากส่วนกลาง

รสสุคนธ์ รัตนเสริมพงศ์ (2556, น. 42) กล่าวว่า การกระจายอำนาจการปกครองเป็นหลักการใช้อำนาจบริหารที่กำหนดให้รัฐบาลในส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารประเทศมอบอำนาจหรือคืนอำนาจบางประการให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นดำเนินการบริหารกิจการท้องถิ่นของตนเอง ทั้งนี้ประชาชนในท้องถิ่นจะจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรของประชาชนในท้องถิ่นขึ้นมา เพื่อใช้อำนาจดังกล่าวนี้แทนประชาชน และดำเนินการบริหารท้องถิ่นตามเจตนารมณ์

ของชุมชนท้องถิ่นนั้นอย่างเป็นทางการ โดยไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐใน ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลตามความจำเป็น

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจหมายถึง การที่รัฐบาลมอบอำนาจบางประการให้กับ องค์กรอื่น ที่ไม่ได้สังกัดราชการส่วนกลางในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความเป็นอิสระ พอสมควร และไม่ขึ้นตรงต่อราชการส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่ในการกำกับดูแลเท่านั้น

2.2.2 หลักการกระจายอำนาจปกครอง

2.2.2.1 ลักษณะของหลักการกระจายอำนาจ

1) ลักษณะของหลักการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2556, น. 28)

1.1) มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคลอิสระจาก องค์กรของส่วนกลาง ยังมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใด ก็นับว่ามีการกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้น เท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตนเอง กับมีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการ บริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้อง เท่านั้น

1.2) มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครอง ให้แก่ท้องถิ่น องค์กรของราชการส่วนท้องถิ่น ย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน โดยเฉพาะองค์กรสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ ทั้งนี้ เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น การเลือกตั้งถือว่าเป็นสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจทางปกครองพื้นที่ ส่วนการกระจายอำนาจตามกิจการให้แก่องค์กรนั้น การเลือกตั้งไม่ถือว่าเป็นหลักสำคัญเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

1.3) องค์กรตามหลักการกระจายอำนาจมีความอิสระที่จะดำเนิน กิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่ง หรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับของราชการบริหาร ส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณ และด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์กรใดไม่มีความอิสระเช่นว่านี้ หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอข้อแนะนำ และให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลาง หรือราชการบริหารส่วน ภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง

2) หลักการกระจายอำนาจมีองค์ประกอบ 4 ประการ คือ (กรมการปกครอง, 2558, น. 12 - 13)

2.1) มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้องมียุติธรรมเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้ จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2.2) มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติงานความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ เพราะหากองค์การนั้น ไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้จะมีลักษณะไม่คิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมียุติธรรมในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้แต่ก็มีข้อสังเกตว่า มีอำนาจอิสระขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องไม่พอสวมครวไม่มากจนเกินไปทำให้เกิดการกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตยของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการปกครองท้องถิ่นมิใช่สถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ต้องมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ และให้มียุติธรรมที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ

2.3) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งผู้บริหาร และผู้ทำหน้าที่ นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจจะทำให้หลายระดับ แล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการไปใช้สิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือถึงกับเข้ารับสมัครเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อมีโอกาสเข้าไปมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

2.4) มีงบประมาณเป็นของตนเององค์การปกครองท้องถิ่น ต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยการทำให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจการจัดเก็บ หรือบริหารรายได้ด้วยตนเองนั้น เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหาร และการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

3) ลักษณะของหลักการกระจายอำนาจปกครอง ประกอบด้วย 3 ประการ คือ (โกวิท พวงงาม, 2550, น. 71)

3.1) มีการแยกร่างหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคลอิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง ยังมีนิติบุคคลแยกออกไปมากเท่าใด ก็นับว่ามีการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเองกับมีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ โดยถูกต้องเท่านั้น

3.2) มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นองค์การของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ย่อมประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นทั้งหมด หรือบางส่วน โดยเฉพาะองค์กรสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ ทั้งนี้เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยไม่นับว่ามีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง การเลือกตั้งถือว่าเป็นสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครองทางพื้นที่ ส่วนการกระจายอำนาจตามกิจการให้แก่องค์กรนั้น การเลือกตั้งไม่ถือว่าเป็นหลักสำคัญเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

3.3) องค์กรตามหลักการกระจายอำนาจมีความอิสระที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่ง หรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ และดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณ และด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์กรใดไม่มีความอิสระเช่นนี้ หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง

สรุป หลักการกระจายอำนาจมีความเป็นอิสระที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง มีความเป็นนิติบุคคล มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติงาน ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งผู้บริหาร และผู้ทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชน มีงบประมาณเป็นของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย

2.2.2.2 ประเภทของหลักการกระจายอำนาจ

1) การจัดการปกครองตาม หลักการกระจายอำนาจนั้น อาจทำได้ 2 ลักษณะ คือ (โกวิท พวงงาม, 2550, น. 72)

1.1) การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรือที่เรียกว่า การกระจายอำนาจทางเขตแดน (Deccan Realization Territorial) คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Collectivities Local) จัดทำ ทั้งนี้การจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายจะถูกจำกัดขอบเขตโดยพื้นที่ หรืออาณาเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ การจัดระเบียบราชการบริหารลักษณะนี้เรียกว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

1.2) การกระจายอำนาจทางบริการ หรือที่เรียกว่า การกระจายอำนาจทางเทคนิค (Decentralization Par Service Our Technique) คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องบางอย่างให้แก่องค์กรของรัฐ (State Organs) ที่จัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะเป็นผู้จัดทำการกระจายอำนาจทางบริการนี้ มิใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครองแต่เป็นการ “มอบ” ให้องค์กรของรัฐไปจัดทำบริการสาธารณะ โดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเอง และมีผู้บริหารของตนเอง โดยนิติบุคคลกระจายอำนาจนี้ จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ เช่นกัน ซึ่งมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน

2) การกระจายอำนาจ 2 กรณี คือ (ประธาน คงฤทธิศึกษากร, 2556, น. 5)

2.1) การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองตามพื้นที่ในแต่ละท้องถิ่น เช่น การกระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเทศบาล เป็นต้น

2.2) การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง การกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครอง ตามลักษณะเฉพาะกิจกรรม หรือแต่ละหน้าที่เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานตามความเหมาะสมของลักษณะงานนั้น ๆ เช่น การกระจายอำนาจไปให้การประปา การไฟฟ้า หรือการโทรศัพท์ เป็นต้น

3) การกระจายอำนาจปกครอง สามารถจำแนกได้ 2 แบบ คือ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2557, น. 19 - 20)

3.1) การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรืออีกนัยหนึ่งซึ่งเรียกกันว่า การกระจายอำนาจทางเขตแดน มีที่มาจากแนวคิดทางการเมือง ซึ่งเน้นความสำคัญของการเลือกตั้ง โดยเห็นว่าหากเจ้าหน้าที่ที่ทำการบริหาร หรือปกครองท้องถิ่นได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางก็จะเป็นการปกครองแบบรวมอำนาจมิใช่การกระจายอำนาจ ดังนั้นการกระจายอำนาจทางพื้นที่ จึงต้องมีการจัดตั้งองค์กรปกครองทางเขตแดน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเลือกตั้งผู้บริหาร มีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่เป็นอิสระจากส่วนกลาง ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแล

ของส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยตนเอง และมีงบประมาณของตน เพื่อใช้ในการจัดทำกิจกรรมเหล่านั้น

3.2) การกระจายอำนาจทางกิจการ หรืออีกนัยหนึ่งที่เรียกกันว่า การกระจายอำนาจทางบริการเป็นวิธีการกระจายอำนาจ โดยมอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้แก่องค์กร ซึ่งมีได้อยู่ในสังกัดของส่วนกลางรับไปจัดทำด้วยเงินทุน และเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั่นเอง บริการสาธารณะที่จัดทำนั้น อาจเป็นบริการสาธารณะทางเศรษฐกิจ สังคม กีฬา หรือวัฒนธรรม มีการกระจายอำนาจทางกิจการนี้ ไม่ใช่การกระจายอำนาจปกครอง แต่เป็นการ “มอบ” ให้องค์กรของรัฐบาลไปจัดทำบริการสาธารณะ โดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเอง และมีผู้บริหารของตนเอง โดยนิติบุคคลกระจายอำนาจนี้ จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน

2.2.2.3 ข้อดี และข้อเสีย ของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

โกวิท พวงงาม (2550, น. 73 - 74) ได้กล่าวสรุป ข้อดี และข้อเสีย ของหลักการกระจายอำนาจปกครอง ดังนี้

1. ข้อดี ของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

1.1 ทำให้มีการสนองความต้องการเฉพาะท้องถิ่นดีขึ้น บริการสาธารณะบางอย่าง ที่ไม่เกี่ยวกับส่วนได้เสียของประเทศเป็นส่วนรวม แต่เกี่ยวกับส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่น เช่น การสุขาภิบาล การทำถนนภายในเขตท้องถิ่น ถ้าได้มอบให้องค์กรส่วนท้องถิ่นจัดทำเองก็จะเป็นผลดีกว่าที่ราชการบริหารส่วนกลางจะจัดทำเสียเองทั้งหมด เพราะราษฎรในแต่ละท้องถิ่นย่อมรู้ความต้องการของตนดีว่าตนต้องการอะไรมากที่สุด นอกจากนี้กิจการอันเกี่ยวกับความเป็นอยู่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้น ย่อมไม่อาจที่จะวางระเบียบปฏิบัติเหมือนกันหมดทั้งประเทศได้ เพราะสภาพความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น และสภาพของภูมิประเทศย่อมแตกต่างกัน ถ้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำเองก็จะได้ผลตรงกับสภาพความจำเป็นดีขึ้น

1.2 เป็นการแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลางในกิจการอันเกี่ยวกับท้องถิ่น โดยเฉพาะไปได้มากในปัจจุบันนี้ราชการบริหารส่วนกลางของประเทศต่าง ๆ มีภาระหนักอยู่แล้ว ถ้าไม่ตัดกิจการเฉพาะท้องถิ่นอันเป็นกิจการเล็ก ๆ น้อย ๆ ออกไปจากหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางแล้ว ราชการบริหารส่วนกลางก็จะมืองานล้นมืออีก และทำไม่ได้ทั่วถึงทุกท้องถิ่น พร้อม ๆ กัน ฉะนั้นเมื่อมีการกระจายอำนาจปกครองและมอบกิจการบางอย่างให้องค์กรส่วนท้องถิ่นรับไปทำเอง จึงเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลาง ทำให้สามารถจัดทำกิจการใหญ่เกี่ยวกับส่วนรวมได้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้การกระจายอำนาจปกครองยังทำให้กิจการ

สำเร็จคล่องไปโดยรวดเร็ว เพราะเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจวินิจฉัย และดำเนินการได้เอง ไม่ต้องเสนอขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง

1.3 การเลือกตั้งเจ้าหน้าที่จากรายกรในท้องถิ่นนั่นเอง ทำให้ผู้ได้รับเลือกตั้ง มีความสนใจในการปกครองท้องถิ่น และได้เรียนรู้วิธีการปกครองดีขึ้น เพราะการกระจายอำนาจปกครองนั้น เป็นการมอบอำนาจให้รายกรในท้องถิ่นปกครองตนเอง เป็นวิธีการที่ทำให้เสรีภาพในการปกครองแก่รายกร และทำให้รายกรเกิดความรับผิดชอบในกิจการของท้องถิ่น ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประเทศที่ปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เพราะเท่ากับเป็นการฝึกกรายกรในท้องถิ่นให้รู้จักปกครองตนเอง อันเป็นผลให้รู้จักปกครองประเทศในขั้นต่อไป

2. ข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

2.1 ถ้ากระจายอำนาจมากเกินไป อาจจะเป็นอันตรายต่อเอกภาพในการปกครองประเทศได้ กล่าวคือ การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นนั้น ถ้าขยายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมากเกินไป อาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครองและความมั่นคงของประเทศได้ เพราะทำให้เกิดการแก่งแย่งแข่งดี ระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ และไม่มีการทำงานกันเพียงพอทำให้เกิดความแตกแยกในการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ฉะนั้น จึงต้องมีการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดโดยราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อรักษาเอกภาพในการปกครองประเทศไว้เป็นส่วนร่วม

2.2 ทำให้รายกรในท้องถิ่นเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นของตน สำคัญกว่าประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ทั้งนี้ เพราะเมื่อรายกรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ก็มุ่งแต่จะทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นของตนฝ่ายเดียว จนกระทั่งบางครั้งมิได้นึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

2.3 เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น อาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่สมควรได้ ทั้งนี้ เพราะว่าการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น ย่อมต้องมีการเลือกตั้ง จึงทำให้เกิดการถือพรรคถือพวก ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งที่อยู่ในพรรคใด ก็มุ่งที่จะทำประโยชน์ให้แก่พรรคของตนยิ่งกว่าที่จะมุ่งทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นเป็นส่วนรวม

2.4 การจัดระเบียบการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจย่อมสิ้นเปลืองมากกว่าการจัดระเบียบการปกครองตามหลักการรวมอำนาจ ทั้งนี้ เพราะจะต้องมีการแยกงบประมาณของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นออกเป็น ส่วน ๆ ไป จะต้องมีเจ้าหน้าที่มีเครื่องมือใช้ โดยเฉพาะไม่อาจใช้หมุนเวียนสับเปลี่ยนกันได้ เหมือนกับการปกครองแบบรวมอำนาจ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นมักจะชอบเพิ่มรายจ่ายอยู่เสมอ ๆ โดยใช้จ่ายอย่างไม่คุ้มค่า และบางครั้งก็จ่ายไปในกิจการที่ไม่สมควร ด้วยเหตุนี้ การปกครองตามวิธีการการกระจายอำนาจ จึงเป็นการสิ้นเปลืองมากกว่าการรวมอำนาจ

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

แนวคิดการปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นแนวคิดที่มีความสำคัญต่อปกครองการมีส่วนร่วมของประชาชนการตัดสินใจแก้ไขปัญหาเป็นหลักการสำคัญยิ่งในการจัดการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการลดบทบาท เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตนเอง อันเป็นรากฐานของการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย

2.3.1 ความหมายการปกครองท้องถิ่น

ปรัชญา เวสารัชช์ (2554, น. 44 - 45) ได้ให้ความหมาย ของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครอง ซึ่งการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นหนึ่งหรือหลาย ๆ ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการภายในขอบเขตกิจกรรมที่รัฐบาลมอบหมายให้กระทำได้การปกครองในลักษณะนี้ ถึงแม้จะเป็นอิสระ แต่ก็มิได้เป็นอิสระโดยสิ้นเชิง จากอำนาจของรัฐ และมีใช่เป็นอิสระในการดำเนินการทุกประเภทในท้องถิ่นได้โดยสิ้นเชิง นอกจากนี้เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปได้การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีองค์กร หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่น และเพื่อให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนร่วมดำเนินการ ไม่ว่าในฐานะผู้ปกครองท้องถิ่นผู้เลือกตัวแทนเข้ามาปกครอง ผู้กำหนดเสนอแนะนโยบายผู้ควบคุม หรือผู้เข้าร่วมในรูปแบบอื่น

ลิขิต ชีรเวคิน (2556, น. 386) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำลงมาจากชาติ ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมายและมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะทำกิจกรรมในท้องถิ่นโดยตนเอง รวมทั้งอำนาจในการเก็บภาษี หรือการใช้แรงงาน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวนี้อาจมาจากการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้งก็ได้

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2557, น. 22) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่ ซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครอง และบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่ และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางราชการส่วนกลางเป็นเพียงหน่วยคอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการไปด้วยความเรียบร้อย หรืออีกนัยหนึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจของราชการส่วนกลาง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นอิสระต่างหากจากการปกครองของราชการส่วนกลางที่ให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง

วุฒิสาร ตันไชย (2557, น. 42) ให้ทัศนะว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลาง หรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชากร เป็นของตนเองประการสำคัญขององค์กรดังกล่าว จะต้องใช้อำนาจอิสระ

ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา ตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงาน และร่วมรับบริการสาธารณะต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงาน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2557, น. 22) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่ ซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครอง และบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่ และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางราชการส่วนกลาง เป็นเพียงหน่วยคอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการไปด้วยความเรียบร้อย หรืออีกนัยหนึ่ง การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจของราชการส่วนกลาง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นอิสระต่างหากจากการปกครองของราชการส่วนกลาง ที่ให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง

โกวิท พวงงาม และอลงกรณ์ อรรคแสง (2550, น. 7) มีความเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละท้องถิ่น มีผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น เป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารอย่างอิสระในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารการเงิน และการคลังและกำหนดนโยบายของตนเอง รวมทั้งหน้าที่ดำเนินกิจกรรมภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้ เพื่อประโยชน์ของรัฐและของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรดังกล่าวในกรณีประเทศไทย ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.), เทศบาล, องค์กรบริหารส่วนตำบล, พัทธา และกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

สรุป การปกครองท้องถิ่น คือ การที่องค์กรหนึ่งมีพื้นที่อาณาเขตของตนเองมีประชาชน และมีรายได้ตามหลักเกณฑ์กำหนด โดยมีอำนาจ และมีอิสระในการปกครองตนเองมีการบริหารการคลังของตน รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ให้บริการในด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าว จะมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง อาทิ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในชุมชน หรือการมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง โดยผ่านตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น การมีสภาท้องถิ่น เป็นต้น

2.3.2 ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

สถาบันดำรงราชานุภาพ และสำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย (2549, น. 16 - 17) ได้สรุปความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ไว้ดังนี้

1. องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองของชาติ มีกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

2. การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน เพราะการพัฒนาทางการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจในการเมืองในระดับชาติโดยง่าย

3. การปกครองท้องถิ่น จะทำให้ประชาชนเกิดความรอบรู้แจ้งทางการเมือง (Political Maturity) กล่าวคือ ประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจการบริหาร การเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกัน ตามวิถีทางการเมืองทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมือง

4. การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีการเมืองของประชาชนด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่น มีผลกระทบต่อประชาชน โดยตรง และใกล้ชิด และเกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอก็จะส่งผลทำให้เกิดความคึกคัก และมีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่นประชาชนในท้องถิ่น จะมีความเกี่ยวข้องกันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา

โกวิท พวงงาม และอลงกรณ์ อรรธแสง (2550, น. 27) ได้เสนอว่า ลักษณะสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ต้องมีองค์ประกอบ 5 ประการ ดังนี้

1. เป็นองค์กรในชุมชนที่มีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน
2. มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย หรือกฎหมายรับรองสถานะความเป็นท้องถิ่น
3. มีอิสระในการดำเนินกิจกรรม และสามารถใช้จ่ายดุลยพินิจของตนเองในการวินิจฉัย และกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐชุมชนท้องถิ่นจะต้องมี
4. มีการจัดองค์กรเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่น และฝ่ายสภาท้องถิ่น หรือจัดในรูปแบบอื่น
5. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น โดยการเลือกตั้งคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม และติดตาม ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ ประกอบไปด้วย กลุ่มบุคคล 3 กลุ่มหลักที่ทำหน้าที่ตามภารกิจ หรือขอบเขตอำนาจของตนที่ถูกระบุไว้ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้ (บุญอริ ยีหมะ, 2550, น. 18 - 19)

1. ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ กลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบัญญัติ และแก้ไขกฎหมายของท้องถิ่น นอกจากนั้นยังทำหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบ หรืออนุมัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเสนอโดยฝ่ายบริหารก่อนที่ฝ่ายบริหารจะสามารถนำงบประมาณไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นด้านต่าง ๆ ตลอดจนควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไป คือ สภาท้องถิ่น ซึ่งสมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง หรือทางอ้อมมีสถานะเป็นข้าราชการการเมืองมีวาระในการดำรงตำแหน่ง ซึ่งอาจจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศขึ้นอยู่กับกฎหมายที่กำหนดไว้ เช่น ไทย อังกฤษ สมาชิกสภาท้องถิ่นมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี แตกต่างจากฝรั่งเศสที่สมาชิกสภาท้องถิ่นมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 6 ปี แต่หากสมาชิกสภาท้องถิ่น ปฏิบัติงานผิดพลาด บกพร่องต่อหน้าที่ หรือทุจริตประพฤติมิชอบ สร้างความไม่พอใจแก่ประชาชนในท้องถิ่นที่อาจจะถูกดำเนินการถอดถอนออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้

2. ฝ่ายบริหาร คือ บุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานของท้องถิ่น ในรูปของการกำหนดนโยบายการกำหนดแผนงาน การคิดค้น โครงการการจัดทำงบประมาณ ตลอดจนควบคุมดูแลฝ่ายปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ประจำ หรือข้าราชการท้องถิ่นให้ปฏิบัติงานเป็นไปตามนโยบาย แผนงาน หรือโครงการที่ฝ่ายบริหารคิดค้น และนำเสนอให้กับประชาชนได้รับทราบมาแล้ว โดยเฉพาะหาเสียงเลือกตั้งให้ภารกิจต่าง ๆ บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางเอาไว้ เพื่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นเป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล บุคคล หรือผู้บริหาร เช่น นายกองกิจการบริหารส่วนตำบล (อบต.) นายกเทศมนตรี คณะบุคคล หรือคณะผู้บริหาร เช่น คณะเทศมนตรี ถือเป็นข้าราชการการเมือง เช่นเดียวกับ สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือฝ่ายนิติบัญญัติ และมีวาระในการดำรงตำแหน่ง โดยอาจมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชนหรือเลือกตั้งโดยทางอ้อมขึ้นอยู่กับกฎหมายที่ระบุไว้ ซึ่งอาจแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ

3. ฝ่ายปฏิบัติงาน คือ กลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ในลักษณะที่เป็นงานประจำในแต่ละวัน มีหน้าที่ปฏิบัติงานตามนโยบาย แผนงาน โครงการต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชา กลุ่มบุคคลฝ่ายปฏิบัติงานถือเป็นข้าราชการประจำของท้องถิ่น มาจากการสอบคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ เหมาะสมสอดคล้องกับตำแหน่งหน้าที่ ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งเหมือนกับ 2 ฝ่ายแรกที่สำคัญ ก็คือ ฝ่ายปฏิบัติงานควรเป็นคนที่อยู่ในท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการ หรือแนวคิด ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นว่า “คนในท้องถิ่นย่อมเข้าใจท้องถิ่นดีกว่าคนภายนอก”

ประธาน สุวรรณมงคล (2555, น. 4 - 5) ได้กล่าวถึง ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1. เป็นนิติบุคคล นิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยอำนาจของกฎหมายการเป็นนิติบุคคล จึงเป็นการแสดงถึงฐานะทางกฎหมาย สำหรับการปกครองท้องถิ่นถือเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน โดยมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้น ๆ และสามารถก่อกำหนดทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญา การก่อหนี้ เป็นต้น

2. มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ จะมีการดำเนินกิจการตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นกาลเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้น ๆ ซึ่งอาจจะเป็นการระบุหน้าที่ไว้โดยชัดเจน หรืออาจเป็นการระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถริเริ่มทำกิจการใด ๆ ที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศ

3. ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง โดยทั่วไปสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น จะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชน ส่วนผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น อาจมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชน หรืออาจมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยสภาเป็นผู้เลือกผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนด

4. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นเรื่องที่สำคัญ ทั้งนี้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งโดยตรง และโดยอ้อม เช่น การไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง การริเริ่มกฎหมาย การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ประพฤติไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป การให้ข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะต่อผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นในท้องถิ่นใดที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเข้มแข็ง จะทำให้การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมมากขึ้น และมีความโปร่งใสในการทำงาน ตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างเข้มแข็ง

5. มีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ สาระสำคัญของประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น คือ ต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ เพื่อให้สามารถดำเนินงานในขอบเขตหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนด ความเป็นอิสระในการบริหารงานในที่นี้ หมายถึง อำนาจในการตัดสินใจดำเนินการในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย โดยที่รัฐบาลกลางควรมีหน้าที่เพียงสนับสนุน ส่งเสริม และกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากกว่าการควบคุมอย่างใกล้ชิด

6. มีอำนาจในการจัดการรายได้และใช้จ่ายรายได้โดยอิสระตามสมควร การปกครองท้องถิ่น ที่จะบังเกิดผลดีต่อท้องถิ่น โดยส่วนรวม ต้องมีอำนาจในการจัดการรายได้ภายในท้องถิ่นของตนอย่างเพียงพอต่อการบริหารงาน กล่าวคือ มีแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเองได้นอกเหนือจากรายได้ของท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหา และสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

7. มีการกำกับดูแล จากรัฐการปกครองท้องถิ่นถือเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของรัฐ และจัดตั้งโดยรัฐมีกฎหมายรองรับ มีใช้องค์กรที่เป็นอิสระเด็ดขาดจากรัฐ ดังนั้น การกำกับดูแลจึงเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จำเป็นเพื่อให้การใช้อำนาจของคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประเทศชาติโดยรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้การกำกับดูแลของรัฐ ต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและต้องไม่ขัดกับความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน

รศศุนันท์ รัตนเสริมพงษ์ (2556, น. 46) ได้กล่าวถึง ลักษณะการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองของชุมชน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรัฐหรือประเทศ ชุมชน หรือ (Community) หมายถึง ผู้คนที่อยู่ร่วมกัน ตั้งบ้านเรือนเป็นหลักแหล่งอยู่ในพื้นที่เดียวกันใช้ทรัพยากรร่วมกัน โดยทั่วไปสมาชิกของชุมชน มักมีความเกี่ยวพันกันทางใดทางหนึ่งหรือหลาย ๆ ทาง เช่น มีเชื้อสายเผ่าพันธุ์เดียวกัน พูดภาษาเดียวกัน มีวัฒนธรรม ประเพณีเดียวกัน มีประวัติศาสตร์ร่วมกัน หรืออพยพย้ายถิ่นฐานมาด้วยกัน สมาชิกของชุมชนท้องถิ่นแต่ละแห่ง มักมีความรู้สึกผูกพันเป็นพวกพ้องเดียวกัน และมีแบบแผนการดำเนินชีวิตที่สอดคล้องกัน

2. ชุมชนท้องถิ่น จะต้องมีอัตตาคณัติ (Autonomy) หรืออำนาจอิสระในการปกครองตนเอง เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้อย่างเป็นอิสระตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นชุมชนท้องถิ่น จำเป็นที่จะต้องมีอัตตาคณัติ หรืออำนาจอิสระ อย่างเพียงพอในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น ซึ่งหมายถึง ชุมชนท้องถิ่นสามารถตัดสินใจด้วยตนเองได้อย่างเป็นอิสระในกิจการที่อยู่ในอำนาจของท้องถิ่น เช่น เมื่อรัฐบาลกระจายอำนาจในการดูแลรักษาความสะอาดให้ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่น ก็จะมีอำนาจอิสระที่จะดำเนินการดูแลรักษาความสะอาดด้วยวิธีการที่ท้องถิ่นเห็นว่าเหมาะสม ท้องถิ่นจะจ้างพนักงานก็คน จะซื้อรถเก็บขยะคันเล็กหรือคันใหญ่ จะทำถังขยะเป็นสีอะไร ก็แล้วแต่ชุมชนท้องถิ่นนั้น จะเห็นสมควร ไม่จำเป็นจะต้องขอความเห็นชอบขออนุญาต หรือขออนุมัติจากรัฐบาลหรือตัวแทนของรัฐบาล

3. ชุมชนท้องถิ่น จะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ในการปกครองตนเอง สิทธิของชุมชนท้องถิ่น จะต้องได้รับการยอมรับอย่างถูกต้องตามกฎหมาย รัฐบาลจะต้องรับรองสิทธิของท้องถิ่น โดยกฎหมายตลอดจนคุ้มครองสิทธิอันถูกต้องชอบธรรมของท้องถิ่น โดยทั่วไป

การกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง จะต้องกระทำโดยตราเป็นกฎหมายระดับชาติ หรือระดับรัฐ ซึ่งบัญญัติเงื่อนไขหลักเกณฑ์ว่าชุมชนท้องถิ่นลักษณะใด จึงจะได้รับการกระจายอำนาจ และสามารถจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน ตัวอย่าง เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล ได้กำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติของชุมชนท้องถิ่นที่จะสามารถจัดตั้งเทศบาล ก็สามารถขอจัดตั้งเป็นเทศบาล ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดในที่สุด เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาล ชุมชนเทศบาลซึ่งเป็นองค์กรชุมชนนั้น ก็จะมีสิทธิอำนาจอย่างถูกต้องตาม พระราชบัญญัติเทศบาล นอกจากนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีสิทธิตามกฎหมายในการใช้อำนาจดำเนินกิจการของท้องถิ่นตามที่กฎหมายได้รับรองไว้ ทั้งนี้แล้วแต่ว่ากฎหมายจะบัญญัติไว้ อย่างไร ซึ่งโดยปกติกฎหมายมักจะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจที่สำคัญ ซึ่งผลต่อการปฏิบัติงานของท้องถิ่น ได้แก่

3.1 อำนาจในการบัญญัติกฎหมายของท้องถิ่นในการปฏิบัติงานของท้องถิ่น จำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมียอำนาจในการออกกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือ ข้อบังคับต่าง ๆ ใช้บังคับในเขตท้องถิ่นนั้น เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานแก้ไขปัญหา และตอบสนอง ความต้องการของท้องถิ่น ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ดังจะเห็นได้จากกรณีที่กรุงเทพมหานคร กำหนดโทษปรับ 2,000 บาท สำหรับการทิ้งขยะลงพื้น เพื่อรักษาความสะอาดในพื้นที่

3.2 อำนาจในการกำหนดงบประมาณของท้องถิ่น โดยปกติการกำหนด งบประมาณจะจัดทำในรูปแบบของกฎหมาย เช่น ในระดับชาติจะจัดทำเป็นพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี ในระดับท้องถิ่นก็เช่นเดียวกัน จัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณ เทศ บัญญัติงบประมาณ หรือข้อบังคับงบประมาณ แล้วแต่กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อให้ งบประมาณของท้องถิ่นสอดคล้องกับความประสงค์ของประชาชนในท้องถิ่น และเป็นประโยชน์ ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง

4. ชุมชนท้องถิ่น จะต้องมียองค์กรที่จำเป็นในการปกครองตนเอง (Necessary Organizations) เมื่อประชาชนในท้องถิ่นได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาล ประชาชนจะมีอำนาจ ปกครองตนเอง ทั้งนี้แล้วแต่ว่าจะได้รับการกระจายอำนาจในเรื่องใดบ้าง สมมติว่าชุมชนหนึ่งได้รับการ กระจายอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อย การรักษาความสะอาด การสาธารณสุข การจัดการ ศึกษา และการขนส่งมวลชน อำนาจในการตัดสินใจ และดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นของ ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นการยากที่ประชาชนจะเป็นผู้ใช้อำนาจเหล่านี้ด้วยตนเอง ดังนั้น จึงต้อง ตั้งองค์กรขึ้นมาใช้อำนาจแทนประชาชนการจัดตั้งองค์กรขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ใช้อำนาจ ซึ่งรัฐบาล ได้กระจายให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยทั่วไปมีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งองค์กร เพื่อทำหน้าที่ ที่สำคัญ 2 ประการ คือ

4.1 หน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ได้แก่ หน้าที่ในการออกกฎหมาย การอนุมัติงบประมาณ และการควบคุมการบริหารท้องถิ่น โดยปกติองค์กรที่ทำหน้าที่นี้ คือ สภาท้องถิ่น ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น สามารถแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนในท้องถิ่น สะท้อนปัญหาและความต้องการของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

4.2 หน้าที่บริหาร ได้แก่ หน้าที่ในการกำหนดแผน และโครงการ จัดทำงบประมาณ และดำเนินกิจการท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ผู้ที่ทำหน้าที่นี้อาจเป็นผู้บริหารคนเดียว หรือคณะผู้บริหารคนเดียว หรือคณะผู้บริหาร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น หรือมาจากการแต่งตั้งของสภาท้องถิ่น ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน

5. ประชาชนในท้องถิ่น จะต้องมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองตนเองในท้องถิ่น ทั้งทางตรง และทางอ้อมนั้น จะทำให้การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองของประชาชนในท้องถิ่น โดยประชาชนในท้องถิ่น และเพื่อประชาชนในท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ ส่งผลให้การบริหารงานของท้องถิ่นสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชน และอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าใจถึงกลไกในการปกครองแบบประชาธิปไตย เห็นความสำคัญของสิทธิ และเสรีภาพทางการเมืองของตนเอง และสนับสนุนให้ประชาชนมีความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ ดังนี้

2.4.1 ความหมายของความคิดเห็น

ราชบัณฑิตยสถาน (2532, น. 246) ได้บัญญัติคำว่า ความคิดเห็น ตรงกับคำว่า (Opinion) ในภาษาอังกฤษ หมายถึง ข้อพิจารณาเห็นว่าเป็นจริงจากการใช้ปัญญาความคิดประกอบถึงแม้จะไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยันได้เสมอไป หรือเป็นทัศนะเกี่ยวกับเนื้อหา หรือประเด็นใดประเด็นหนึ่งหรือเป็นคำแถลงที่ยอมรับนับถือว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญในหัวข้อปัญหาที่มีผู้นำมาขอปรึกษา คำว่า ความคิดเห็นมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า เจตคติ ซึ่งมีคำอธิบายไว้ว่า แนวโน้มที่บุคคลได้รับมา หรือเรียนรู้มาและกลายเป็นแบบอย่างในการแสดงปฏิกิริยาสนับสนุน หรือเป็นปฏิบัติต่อบางสิ่งบางอย่าง หรือต่อบุคคลบางคน

สุพินดา วงษ์บุรี (2547, น. 10 - 11) กล่าวว่า ความคิดเห็น เป็นการแสดงออก โดยการพูด หรือเขียนเกี่ยวกับทัศนคติ หรือความเชื่อ หรือค่านิยมของบุคคลความคิดเห็นไม่เหมือน ทัศนคติตรง ที่ไม่จำเป็นต้องแสดงความรู้สึกอารมณ์ หรือการแสดงพฤติกรรมที่จะตอบสนองต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งเป็น คำพูดพร้อมเหตุผลที่บุคคลคิดขึ้นมา และถ้าไม่มีคนเห็นด้วย ก็อาจเปลี่ยนคำพูดดังกล่าวได้ ดังนั้น บุคคล ที่มีทัศนคติ หรือความเชื่อหรือค่านิยมอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ถ้าไม่แสดงความคิดเห็นออกมา ก็จะไม่มีการโต้เถียงกันเลยว่าบุคคลนั้นมีทัศนคติความเชื่อหรือค่านิยมเช่นใด

บุญเรียง ขจรศิลป์ (2554, น. 78) ได้ให้ความหมาย ของความคิดเห็นว่า การแสดงออก ทางวาจาของเจตคติการที่บุคคลกล่าวว่าเขามีความเชื่อ หรือความรู้สึกอย่างไรเป็นการแสดงความคิดเห็น ของบุคคล ดังนั้น การวัดความคิดเห็นของบุคคลนั้น เป็นสิ่งที่เป็นไปได้

Good (1973, p. 339) ได้ให้ความหมาย ของความคิดเห็นว่า คือ ความเชื่อการตัดสินใจ ความรู้สึกประทับใจที่ไม่ได้มาจากการพิสูจน์ หรือซึ่งน้ำหนักความถูกต้องหรือไม่

Best (1977, p. 169) ได้ให้ความหมาย ของความคิดเห็นว่า คือ การแสดงออกใน ด้านความเชื่อ และความรู้สึก ของแต่ละบุคคลโดยการพูดที่นำไปสู่การคาดคะเน หรือการแปลผล ในพฤติกรรม หรือเหตุการณ์

Isaak (1981, p. 203) ได้ให้ความหมาย ของความคิดเห็นว่า การแสดงออกทางคำพูด หรือคำตอบที่บุคคลได้แสดงออกต่อสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง โดยเฉพาะจากคำถามที่ได้รับทั่วไป ซึ่งปกติแล้วความคิดเห็นต่างจากเจตคติ คือ ความคิดเห็น จะเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เจตคติจะเป็นเรื่องทั่วไปมีความหมายกว้างกว่า

สรุปได้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกถึงความรู้สึก ทัศนคติ ความเชื่อ และ ค่านิยมของแต่ละบุคคลที่มีต่อบุคคล สิ่งของเรื่องราว หรือสถานการณ์ต่าง ๆ ที่ประสบในสังคมโดย มีพื้นฐานมาจากภูมิหลังทางสังคม ความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ของบุคคลนั้น ๆ โดยไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัว

2.4.2 ประเภทของความคิดเห็น

Rammer (1954, อ้างถึงใน ดวงอุมา โสภกา, 2551, น. 20) กล่าวว่าไว้ว่า ความคิดเห็นมี 2 ประเภท คือ

1. ความคิดเห็นเชิงบวกสุด - เชิงลบสุด (Extreme Opinion) เป็นความคิดเห็นที่เกิด จากการเรียนรู้ และประสบการณ์ ซึ่งสามารถทราบทิศทางบวกสุด ได้แก่ ความรักจนหลง ทิศทางลบสุด ได้แก่ ความรังเกียจ ความคิดเห็นนี้รุนแรงเปลี่ยนแปลงยาก

2. ความคิดเห็นจากความรู้ความเข้าใจ (Cognitive Contents) การมีความคิดเห็นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจที่มีต่อสิ่งนั้น เช่น ความรู้ความเข้าใจในทางที่ดี, ชอบ, ยอมรับ, เห็นด้วย, ความรู้ความเข้าใจในทางไม่ดี, ไม่ชอบ, ไม่ยอมรับ และไม่เห็นด้วย

2.4.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

มีนักวิชาการหลายท่าน ได้กล่าวถึง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นไว้ ดังนี้

2.4.3.1 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

จำเรียง ภาวจิตร (2556, น. 248 - 249) ได้เสนอปัจจัยที่ก่อให้เกิดความคิดเห็นว่าขึ้นอยู่กับกลุ่มทางสังคมในหลายประการ คือ

1. ภูมิหลังทางสังคม หมายถึง กลุ่มคนที่มีภูมิหลังที่แตกต่างกันโดยทั่วไป จะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันไปด้วย เช่น ความคิดเห็นระหว่างผู้เยาว์กับผู้สูงอายุ ชาวเมืองกับชาวชนบท เป็นต้น

2. กลุ่มอ้างอิง หมายถึง การที่คนเราจะคบหาสมาคมกับใคร หรือกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้แก่ผู้ใด หรือการกระทำค่านึงถึงอะไรบางอย่างร่วมกัน หรืออ้างอิงได้ เช่น ประกอบอาชีพเดียวกัน การเป็นสมาชิกกลุ่ม หรือสมาคมเดียวกัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลต่อความเห็นของบุคคลเหล่านั้นด้วย

3. กลุ่มกระตือรือร้น หรือกลุ่มเฉื่อยชา หมายถึง การกระทำใดที่ก่อให้เกิดความกระตือรือร้นเป็นพิเศษ อันก่อให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมาได้ย่อมส่งผลต่อการจูงใจให้บุคคลที่เป็นสมาชิกเหล่านั้น มีความคิดเห็นที่คล้อยตามได้ ไม่ว่าจะให้คล้อยตามในทางที่เห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยก็ตามในทางตรงกันข้ามกลุ่มเฉื่อยชา ก็จะไม่มียทธิพลต่อสมาชิกมาก

สรุปได้ว่า การแสดงความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคล ซึ่งความคิดเห็นของแต่ละคนต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แม้เป็นเรื่องเดียวกันไม่จำเป็นต้องเหมือนกันเสมอไปและอาจแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับมาจนมีอิทธิพลต่อการแสดงความคิดเห็น

2.4.3.2 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

Oskamp (1977, pp. 119 - 133) ได้เสนอปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็น ดังนี้

1. ปัจจัยทางพันธุกรรม และร่างกาย (Genetic and Physiological) เป็นปัจจัยตัวแรกที่ไม่ค่อยจะได้พูดถึงมากนัก โดยมีการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านพันธุกรรมจะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล ซึ่งจะมีผลต่อการศึกษาเจตคติ หรือความคิดเห็นของบุคคลนั้น ๆ ได้ปัจจัยด้านร่างกาย เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลกระทบจากการใช้ยาเสพติด จะมีผลต่อความคิดเห็นและเจตคติของบุคคล เช่น คนที่มีความคิดอนุรักษ์นิยม มักจะเป็นคนที่มีอายุมาก เป็นต้น

2. ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล (Direct Personal Experience)

คือ บุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดต่าง ๆ จากประสบการณ์โดยตรงเป็นการกระทำ หรือพบเห็นต่อสิ่งต่าง ๆ โดยตนเอง ทำให้เกิดเจตคติ หรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ เช่น เด็กทารกที่แม่ได้ป้อนน้ำส้มคั้นให้ทานเขาจะมีความรู้สึกชอบ เนื่องจากน้ำส้มคั้นหวาน เย็น หอมชื่นใจ ทำให้เขามีความรู้สึกต่อน้ำส้มที่ได้อทานเป็นครั้งแรกเป็นประสบการณ์โดยตรงที่เขาได้รับ

3. อิทธิพลจากครอบครัว (Parental Influence) เป็นปัจจัยที่บุคคลเมื่อเป็นเด็ก จะได้รับอิทธิพลจากการอบรมเลี้ยงดูของพ่อแม่ และครอบครัว ได้รับการอบรมสั่งสอนทั้งในด้านความคิดการตอบสนองความต้องการทางด้านร่างกายการให้รางวัล และการลงโทษ ซึ่งเด็กจะได้รับจากครอบครัว และจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับมา

4. เจตคติ และความคิดเห็นของกลุ่ม (Group Determinants of Attitude) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็น หรือเจตคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคม และอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้น ความคิดเห็นและเจตคติต่าง ๆ จะได้รับการถ่ายทอด และมีแรงกดดันจากกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นเพื่อนในโรงเรียนกลุ่มอ้างอิงต่าง ๆ ซึ่งทำให้เกิดความคล้อยตามเป็นไปตามกลุ่มได้

5. สื่อมวลชน (Mass Media) เป็นสื่อต่าง ๆ ที่บุคคลได้รับ สื่อเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นหนังสือพิมพ์ ภาพยนตร์ วิทยุ โทรทัศน์ จะมีผลทำให้บุคคลมีความคิดเห็นมีความรู้สึกต่าง ๆ เป็นไปตามข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจากสื่อ จากปัจจัยที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ได้แก่

5.1 ปัจจัยส่วนบุคคล คือ ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยตรง เช่น เพศ อายุ และรายได้

5.2 ปัจจัยสภาพแวดล้อม คือ ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยอ้อม เช่น สื่อมวลชน กลุ่มที่เกี่ยวข้อง และครอบครัว

2.4.4 การวัดความคิดเห็น

Morgan and King (1971, p. 516, อ้างถึงใน พนารัตน์ พ่วงบุญปลูก, 2542, น. 18) ได้เสนอแนะ ว่าการที่จะให้ใครแสดงความคิดเห็น ควรถามกันต่อหน้า (Face to Face) ดีกว่าที่จะให้เขาต้องมาอ่านข้อความ หรือเขียนข้อความ ซึ่งแสดงว่าทั้งสองคนเห็นการสัมภาษณ์ หรือการสอบถามจะดีกว่าการตอบแบบสอบถาม และถ้าใช้แบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็น จะต้องระบุให้ผู้ตอบ ตอบว่าเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนด

Best (1977, p. 171) กล่าวว่า การวัดความคิดเห็นโดยทั่วไป จะต้องมียอดประกอบ 3 อย่าง คือ บุคคลที่จะถูกวัดสิ่งเร้า และมีผลตอบสนอง ซึ่งจะออกมาในระดับ สูงต่ำ มากน้อย วิธีวัดความคิดเห็นนั้น

โดยมากจะใช้ตอบแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ โดยให้ผู้ที่ตอบคำถามเลือกตอบแบบสอบถาม และผู้ถูกวัดจะเลือกตอบความคิดเห็นของคนในเวลานั้น การใช้แบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็นนั้น ใช้การวัดแบบลิเคิร์ท โดยเริ่มด้วยการรวบรวม หรือการเรียงเรียงข้อความที่เกี่ยวกับความคิดเห็นจะต้อง ระบุให้ผู้ตอบ ตอบว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนดให้ ซึ่งข้อความแต่ละข้อความ จะมีความคิดเห็นเลือกตอบออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ส่วนการให้คะแนนขึ้นอยู่กับข้อความว่าเป็นไปในทางเดียวกัน (เชิงนิยม หรือไม่นิยม) เป็นข้อความเชิงบวก (Positive) หรือข้อความเชิงลบ (Negative)

สรุปได้ว่า การวัดความคิดเห็นมีองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ คือ บุคคลที่ถูกวัด สิ่งเร้า และผลตอบสนอง หรืออาจวัดโดยการ ใช้คำถามซึ่งหน้า หรือการสัมภาษณ์ หรือการใช้ แบบสอบถามที่มีองค์ประกอบที่ต้องการจะวัด

2.5 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบเต็มพื้นที่ ของจังหวัด โดยทับซ้อนกับพื้นที่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปเทศบาล และองค์การบริหาร ส่วนตำบล โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 มีโครงสร้างองค์การ บริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.5.1 สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 มาตรา 9 สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหาร ท้องถิ่น ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว จะต้องไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการ หรือที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสีย ไม่ว่าจะทางตรง หรือทางอ้อมในสัญญา หรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวัน สมัครรับเลือกตั้ง

1. การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ถือหลักเกณฑ์จำนวนราษฎร แต่ละจังหวัดตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในที่สุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง ดังนี้

1.1 จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน 500,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 24 คน

1.2 จังหวัดใดมีราษฎรเกิน 500,000 คน แต่ไม่เกิน 1,000,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ 30 คน

1.3 จังหวัดใดมีราษฎรเกิน 1,000,000 คน แต่ไม่เกิน 1,500,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ 36 คน

1.4 จังหวัดใดมีราษฎรเกิน 1,500,000 คน แต่ไม่เกิน 2,000,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ 42 คน

1.5 จังหวัดใดมีราษฎรเกิน 2,000,000 คน ขึ้นไป มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 48 คน

ในอำเภอหนึ่ง ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้หนึ่งคน เมื่อรวมจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากแต่ละอำเภอแล้วจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ยังไม่เป็นไปตามเกณฑ์ให้ดำเนินการดังนี้ เอาจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะพึงมีได้ไปหารจำนวนราษฎรทั้งจังหวัด ได้ผลลัพธ์เท่าใดให้ถือเป็นเกณฑ์สำหรับคำนวณสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพิ่มขึ้น โดยอำเภอใดมีจำนวนราษฎรมากที่สุด ให้อำเภอนั้น มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน แล้วให้เอาผลลัพธ์ ดังกล่าวหักออกจากจำนวนราษฎรของอำเภอนั้น เหลือเท่าใดให้ถือเป็นจำนวนราษฎรของอำเภอนั้น ในการพิจารณาเพิ่มสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ยังขาดจำนวนอยู่และให้กระทำการนี้ ต่อ ๆ ไปจนได้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดครบจำนวน

2. อายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีกำหนดคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เริ่มตั้งแต่วันที่เลือกตั้งให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 คน และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 2 คน

3. สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ ดังนี้ (ชลธิ ยังตรง, 2546, น. 78 - 79)

3.1 หน้าที่ในทางนิติบัญญัติ ได้แก่ การพิจารณาร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อใช้ในการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.2 หน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร เช่น การตั้งกระทู้ถามนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อดำเนินกิจการ หรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในวงงานของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด เพื่อให้ชี้แจงข้อเท็จจริงใด ๆ

เกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคที่สัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

3.3 หน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหาร โดยพิจารณาจากร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ว่าร่างข้อบัญญัติต้องการบริหารส่วนจังหวัดมีความสำคัญเพราะเป็นการแสดงให้เห็นว่าฝ่ายบริหารกำหนดโครงการในการทำงานต่าง ๆ สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนหรือไม่ และมีการใช้เงินงบประมาณแต่ละโครงการเป็นไปอย่างประหยัด และมีประสิทธิภาพเพียงใด

2.5.2 นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดบริหารส่วนจังหวัดมี นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้ง และมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ กรณีที่นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลาสี่ปี ก็ให้ถือว่าเป็นหนึ่งวาระ และเมื่อได้ดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันแล้วจะดำรงตำแหน่งได้อีกเมื่อพ้นระยะเวลาสี่ปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง ให้นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดควบคุม และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามกรอบโครงสร้างอัตรากำลังที่ส่วนกลางกำหนด เพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันทั่วประเทศ

1. นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ง อาจตั้งรองนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหาร ตามที่นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมายได้ตามเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

1.1 ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 48 คน ให้แต่งตั้งรองนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกิน 4 คน

1.2 ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 36 คน หรือ 42 คน ให้แต่งตั้งรองนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกิน 3 คน

1.3 ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 24 คน หรือ 30 คน ให้แต่งตั้งรองนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกิน 2 คน

นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจแต่งตั้งเลขานุการนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 5 คน

2. อำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีดังนี้

- 2.1 กำหนดนโยบาย โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ และนโยบาย
- 2.2 สั่ง อนุญาต และอนุมัติ เกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 2.3 แต่งตั้ง และถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 2.4 วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

- 2.5 รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 2.6 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

3. นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- 3.1 ถึงคราวออกตามวาระ
- 3.2 ตาย
- 3.3 ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
- 3.4 ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 35 / 1
- 3.5 กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 45 / 3 (1) หรือ (2)
- 3.6 รัฐมนตรีสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 44 / 3 (3) มาตรา 45 วรรคห้า หรือมาตรา 79
- 3.7 ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก
- 3.8 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียง เพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลง ตาม (4) หรือ (5) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวน และวินิจฉัยโดยเร็วคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สิ้นสุด

ในระหว่างที่ไม่มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เท่าที่จำเป็นได้เป็นการชั่วคราว จนถึงวันประกาศผลการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ให้นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ให้มีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่ง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองจากนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด และรับผิดชอบควบคุมดูแลข้าราชการประจำขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่ตามที่มิกฎหมายกำหนด หรือตามที่นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมาย

4. การแบ่งส่วนการบริหารงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้ (ชลธิ ยังตรง, 2546, น. 80 - 81)

4.1 สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชามีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับราชการทั่วไป ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และราชการที่มิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกอง หรือส่วนราชการใดในองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะรวมทั้งกำกับ และเร่งรัดการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เป็นไปตามนโยบายแนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

4.2 กองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีผู้อำนวยการกองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชามีหน้าที่รับผิดชอบในงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานติดตามผลการปฏิบัติงานตามมติของสภา และคณะกรรมการของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานระเบียบ และทะเบียนประวัติ ตลอดจนสถิติสวัสดิการของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานเลขานุการสภา ประธานสภา และรองประธานสภาองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด งานส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

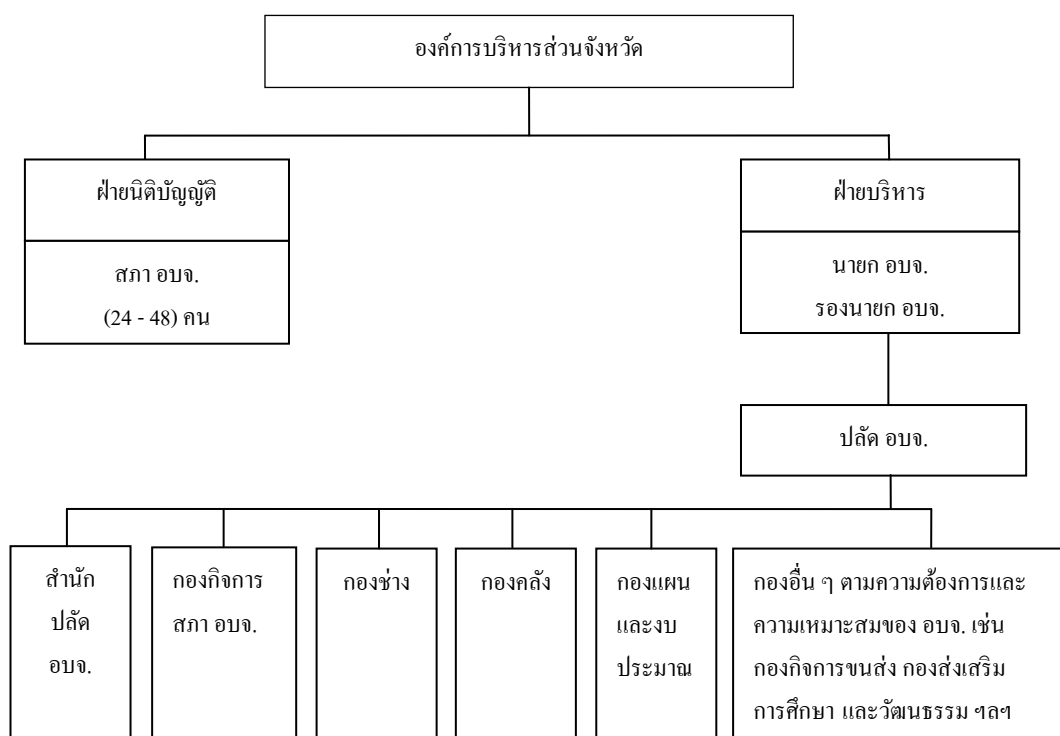
4.3 กองแผน และงบประมาณ มีผู้อำนวยการกองแผน และงบประมาณเป็นผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่รับผิดชอบในงานวิเคราะห์นโยบาย และแผนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การประสานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด งานคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย งานขออนุมัติดำเนินการตามข้อบัญญัติ การโอนเงินงบประมาณ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณ โครงการเงินอุดหนุน และงานพัฒนารายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

4.4 กองคลัง มีผู้อำนวยการกองคลัง เป็นผู้บังคับบัญชามีหน้าที่รับผิดชอบในการเงิน บัญชี ทรัพย์สิน พัสดุ และระเบียบการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

4.5 กองช่าง มีผู้อำนวยการกองช่าง เป็นผู้บังคับบัญชามีหน้าที่รับผิดชอบในการสำรวจออกแบบการควบคุมก่อสร้าง การควบคุมฝ่ายเครื่องจักรกล ตลอดจนการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย

4.6 หน่วยตรวจสอบภายใน มีหัวหน้าหน่วยงานตรวจสอบภายในเป็นผู้บังคับบัญชามีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน บัญชี การงบประมาณ การทะเบียน ทรัพย์สิน และการพัสดุ ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

4.7 กอง หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจประกาศกำหนดจัดตั้งกอง หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นได้ตามความจำเป็นและความเหมาะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่ง โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.) กอง หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นนี้ จัดตั้งขึ้นตามงานในหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ละแห่งจากกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กองสาธารณสุข กองกิจการขนส่ง กองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กองพัสดุ และทรัพย์สิน เป็นต้น



ภาพที่ 2.1 ตัวอย่างการวางภาพประกอบบทนิพนธ์. ปรับปรุงจาก โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (น. 81), โดย ชลธิ์ ยังตรง, 2546.

2.5.3 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 มาตรา 45 และพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ไว้ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 ดังนี้
 - 1.1 ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัด หรือแย้งต่อกฎหมาย
 - 1.2 จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
 - 1.3 สนับสนุนสภาพตำบล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
 - 1.4 ประสาน และให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
 - 1.5 แบ่งสรรเงิน ซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
 - 1.6 อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาพตำบล
 - 1.7 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - 1.8 จัดทำกิจกรรมใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
 - 1.9 จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่น กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวง พ.ศ. 2541 ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ดังนี้
 - 2.1 จัดให้มีน้ำ เพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
 - 2.2 กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
 - 2.3 บำบัดน้ำเสีย
 - 2.4 บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - 2.5 วางผังเมือง

2.6 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ซึ่งอย่างน้อยต้องเป็นทางหลวงชนบทตาม
กฎหมายว่าด้วยทางหลวง

2.7 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ

2.8 จัดให้มีท่าเทียบเรือ ท่าข้าม ที่จอดรถ และตลาด

2.9 ป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย

2.10 รักษาความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน

2.11 จัดการศึกษา ทำนุบำรุงศาสนา และบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี
ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

2.12 จัดให้มี และบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา สถานพักผ่อนหย่อนใจ
สวนสาธารณะ และสวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมสำหรับราษฎร

2.13 จัดให้มีการสังคมสงเคราะห์ และการสาธารณสุขการ

2.14 ป้องกันและบำบัดรักษาโรค

2.15 จัดตั้งและการบำรุงสถานพยาบาล

2.16 ส่งเสริมการท่องเที่ยว

2.17 ส่งเสริม และแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพ

2.18 กิจการที่ได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนา
องค์การบริหารส่วนจังหวัด

3. อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17 ดังนี้

3.1 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนา
จังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

3.2 การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

3.3 การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

3.4 การแบ่งสรรเงิน ซึ่งตามกฎหมาย จะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น

3.5 การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม

3.6 การจัดการศึกษา

3.7 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

3.8 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

- 3.9 การส่งเสริม และการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
- 3.10 การจัดตั้ง และดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- 3.11 การกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลรวม
- 3.12 การจัดการสิ่งแวดล้อม และมลพิษต่าง ๆ
- 3.13 การจัดการ และดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบก และทางน้ำ
- 3.14 การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 3.15 การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่น หรือจากสหการ
- 3.16 การสร้าง และบำรุงรักษาทางบก และทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- 3.17 การจัดตั้ง และดูแลตลาดกลาง
- 3.18 การส่งเสริมการศึกษา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
- 3.19 การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกัน และควบคุมโรคติดต่อ
- 3.20 การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์ และหอจดหมายเหตุ
- 3.21 การขนส่งมวลชน และการวิศวกรรมจราจร
- 3.22 การป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย
- 3.23 การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
- 3.24 จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจ และหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้น เป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- 3.25 สนับสนุน หรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- 3.26 การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- 3.27 การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- 3.28 จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจ และหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.29 กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

2.5.4 รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอาจจำแนกประเภทของรายได้เป็น 4 ประเภท คือ (ชลธิ์ ยังตรง, 2546, น. 100 - 101)

1. รายได้จากภาษีอากร ได้แก่

1.1 ภาษีอากรที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจจัดเก็บเอง โดยกฎหมายหรือออกข้อบัญญัติ ได้แก่ ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจัดเก็บจากสถานค้าปลีกน้ำมันและยาสูบ ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร

1.2 ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับจัดสรรในสัดส่วนตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดขึ้น

2. รายได้ที่มีใช้ภาษีอากร ได้แก่

2.1 ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจจัดเก็บ เช่น ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเก็บจากผู้เข้าพักในโรงแรม เป็นต้น

2.2 ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต ซึ่งรัฐบาลจัดเก็บแล้วจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อน

2.3 รายได้จากทรัพย์สิน คือ รายได้อันเกิดจากผลประโยชน์ในทรัพย์สินไม่ว่าจะเป็นดอกเบี้ย เงินปันผล และจากการให้เช่า หรือให้บริการ หรือค่าตอบแทนในทรัพย์สิน หรือสถานที่ หรือที่ดินสิ่งก่อสร้าง อันเป็นทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรืออยู่ในความดูแลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.4 รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ คือ รายได้อันเกิดจากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ใด ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.5 รายได้อื่น ๆ คือ รายได้ที่ไม่เข้าลักษณะรายได้หมวดหนึ่งหมวดใดดังกล่าวข้างต้น ได้แก่เงินที่มีผู้ทูลให้ ค่ารับรอง และถ่ายเอกสาร รายได้เบ็ดเตล็ดอื่น ๆ เป็นต้น

3. รายได้จากทุน คือ รายได้ที่เกิดจากการขายทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งสามารถจำหน่ายได้ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ได้แก่ เงินค่าขายทอดตลาดจากทรัพย์สิน

4. เงินอุดหนุน คือ รายได้ที่เกิดจากการช่วยเหลือของรัฐบาล หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และเอกชน ตลอดจนกองทุนต่าง ๆ เพื่อบำรุงท้องถิ่นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับ

นอกจากนั้น ยังมีเงินอุดหนุน เพื่อใช้เป็นรางวัลในการทำธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นเงินรางวัลในการบริหารงานของท้องถิ่น ตามอำนาจหน้าที่ให้ครบถ้วน โปร่งใส สุจริต ตรวจสอบได้ มีความรับผิดชอบ และมีส่วนร่วม จากประชาชนในการบริหารงานของท้องถิ่น

2.5.5 รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจมีรายจ่ายตามงบประมาณ จำแนกเป็น 2 ลักษณะ คือ รายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายตามแผนงาน

1. รายจ่ายงบกลาง หมายถึง รายจ่ายที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีภาระผูกพันต้องจ่าย และเป็นรายจ่ายที่ตั้งไว้ เพื่อจัดสรรให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เบิกจ่าย ได้แก่ ค่าชำระหนี้เงินกู้ และดอกเบี้ย รายจ่ายตามข้อผูกพัน เงินสำรองจ่าย เป็นต้น

2. รายจ่ายตามแผนงาน หมายถึง รายจ่าย ซึ่งกำหนดรายละเอียดหมวดรายจ่ายไว้ในงานหรือโครงการตามแผนงาน หรือสำหรับหน่วยงานใดโดยเฉพาะ โดยจำแนกเป็น 7 หมวด คือ

2.1 หมวดเงินเดือน และค่าจ้างประจำ หมายถึง เงินที่จ่ายให้แก่ผู้บริหารข้าราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีอัตรากำหนดไว้ในบัญชีกำหนดจำนวนตำแหน่งและอัตราเงินเดือนประจำปี ที่ได้ตรวจสอบยืนยันว่าถูกต้องแล้ว รวมถึงเงินที่กำหนดให้จ่ายในลักษณะเดียวกัน และหรือเงินเพิ่มอื่น ๆ ที่จ่ายควบกับเงินเดือน เช่น เงินประจำตำแหน่ง เงินค่าตอบแทนพิเศษ เป็นต้น

2.2 หมวดค่าจ้างชั่วคราว คือ เงินที่จ่ายเป็นค่าแรงสำหรับการทำงานปกติแก่ลูกจ้างชั่วคราวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีกำหนดระยะเวลาการจ้างไม่เกิน 1 ปี โดยมีกรอบอัตรากำลัง และจำนวนตามที่ระเบียบกำหนดไว้

2.3 หมวดค่าตอบแทนใช้สอย และวัสดุ

2.4 หมวดค่าสาธารณูปโภค คือ รายจ่าย เพื่อให้ได้มาซึ่งบริการสาธารณูปโภค เช่น ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำประปา และค่าโทรศัพท์ เป็นต้น

2.5 หมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง

2.6 หมวดเงินอุดหนุน ได้แก่ เงินที่จ่ายให้องค์กรอื่น เพื่อนำไปดำเนินกิจกรรมตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมาย โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด มิได้ดำเนินการเอง เช่น เงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เงินอุดหนุนหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรเอกชนในกิจกรรมอันเป็นสาธารณะประโยชน์ เป็นต้น

2.7 หมวดรายจ่ายอื่น คือ รายจ่ายต่าง ๆ ซึ่งไม่เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดใดดังกล่าวข้างต้น ได้แก่ ค่าภาษี และค่าธรรมเนียมในการออกของ ค่าภาษีผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศ ค่าจ้างที่ปรึกษา เป็นต้น

รายจ่ายที่อยู่ในหมวดเงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว รวมถึงประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด และลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะกำหนดให้สูงกว่าร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมิได้ ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2.5.6 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1. การกำกับดูแล โดยผู้ว่าราชการจังหวัด การกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ สำหรับกฎหมายที่บัญญัติการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งได้ให้อำนาจผู้ว่าราชการในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากนั้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของผู้ว่าราชการไว้ด้วย

2. การกำกับดูแล โดยกระทรวงมหาดไทย การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ การกำหนดอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง และยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเมื่อได้รับรายงานข้อเท็จจริงจากผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 โดยถือว่าเป็นมาตรการในการกำกับดูแลการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมิให้กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ และขัดต่อกฎหมาย

3. การกำกับดูแลโดยหน่วยงานอื่น ๆ หน่วยงานราชการอื่น ๆ มีบทบาทในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดเช่นเดียวกัน เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) มีหน้าที่ตรวจสอบทางการเงินการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ทำหน้าที่ตรวจสอบ และรับแจ้งบัญชีทรัพย์สินของผู้บริหารท้องถิ่น คือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบพบเห็นความไม่ถูกต้อง ก็จะรายงานให้ผู้ว่าราชการทราบ เพื่อดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการ หรือดำเนินการสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่นตามที่กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนวิธีการไว้ต่อไป

2.6 องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย

อัตรากำลังองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ได้มีการปรับปรุงและกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย เพื่อให้มีหน้าที่รับผิดชอบงานที่มีความชัดเจน และสามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานในแต่ละส่วนราชการ

1. ตำแหน่งข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีชื่อในการบริหารงานตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีชื่ออื่นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงาน ดังนี้ (องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย, 2552, น. 8 - 10)

- 1.1 ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 1.2 รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 1.3 หัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 1.4 ผู้อำนวยการกอง
- 1.5 หัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายใน

2. องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ได้ประกาศกำหนดกอง หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งถือว่าเป็นส่วนราชการที่มีความจำเป็นในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

2.1 สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย 4 ฝ่าย ดังนี้

2.1.1 ฝ่ายบริหารงานบุคคล รับผิดชอบงานสรรหาบรรจุ และแต่งตั้ง ย้าย โอน รับโอน เลื่อนระดับ เลื่อนขั้นเงินเดือน งานสรรหาบรรจุ และแต่งตั้ง เลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานจ้างงานที่กำหนดตำแหน่ง งานทะเบียนประวัติข้าราชการ และลูกจ้าง พนักงานจ้าง (ก.พ.7) งานเลขานุการคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.) งานจัดทำแผนอัตรากำลังข้าราชการ และพนักงานจ้าง งานพัฒนาบุคลากร งานแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานสิทธิประโยชน์ สวัสดิการของข้าราชการ และลูกจ้างประจำ พนักงานจ้าง งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและได้รับมอบหมาย

2.1.2 ฝ่ายนิติการ และการพาณิชย์ รับผิดชอบงานด้านให้ความเห็นทางกฎหมาย งานนิติกรรม สัญญา งานรับเรื่องรื้อถอน รื้อถอน รื้อถอน งานวินัย งานตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ไม่ใช่ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย งานคดีความงานจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย งานกิจการพาณิชย์ เช่น จัดทะเบียนพาณิชย์ จัดแก้ไขทะเบียน จดเลิกกิจการ งานรักษาความสงบเรียบร้อย งานหาผู้รับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ งานฝึกอบรม

พนักงานเจ้าหน้าที่ตราข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้เข้าพักในโรงแรม ภาชียาสูบ น้ำมันเชื้อเพลิง งานเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

2.1.3 ฝ่ายบริหารงานทั่วไป รับผิดชอบงานรัฐพิธี จัดทำทะเบียนคำสั่ง ทะเบียนประกาศ สารบรรณ จัดทำคำสั่ง จัดทำประกาศ เก็บรักษา คั่นเอกสาร และทำลายเอกสาร งานรักษาความสะอาด รักษาความปลอดภัยสถานที่ราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย งานดูแลอนุญาตให้ใช้สนามกีฬาโรงพลศึกษา งานตรวจสอบสมุด ลงเวลาข้าราชการ และลูกจ้างประจำ งานจัดทำฎีกาเบิกเงินเดือน ค่าจ้าง เงินประจำตำแหน่ง ค่าตอบแทนรายเดือน งานคุมงบประมาณ โอนงบประมาณ แก้ไข เปลี่ยนแปลงงบประมาณ งานจัดทำแผนพัฒนา และค่าของงบประมาณ งานการพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้าง และงานประชาสัมพันธ์

2.1.4 ฝ่ายพัฒนาสังคม รับผิดชอบงานเสริมสร้างจริยธรรม คุณธรรมของสังคม งานการพัฒนา และส่งเสริมอาชีพ งานพัฒนาฝีมือแรงงาน และงานแก้ไขปัญหา ความยากจนแบบบูรณาการ งานป้องกัน และแก้ไขปัญหาเสพติด งานสังคมสงเคราะห์ เช่น คนชรา คนพิการ ผู้ป่วยเอดส์ คนด้อยโอกาส และคนเร่ร่อน งานการป้องกัน และควบคุมโรคติดต่อ งานส่งเสริมคุณภาพชีวิต และดูแลผู้ติดเชื้อเอดส์ งานส่งเสริมวินัยจราจร งานอบรม และฝึกอาชีพกลุ่มแม่บ้าน งานอบรมและฝึกอาชีพแก่เกษตรกร งานสาธารณสุข และอนามัยชุมชน

2.2 กองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย 4 ฝ่าย ดังนี้

2.2.1 ฝ่ายการประชุม รับผิดชอบงานการประชุมสภา งานการประชุมกรรมการต่าง ๆ ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานจัดทำระเบียบวาระการประชุมงานรายงานการประชุมงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และที่ได้รับมอบหมาย

2.2.2 ฝ่ายกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รับผิดชอบงานการติดตามผลการปฏิบัติตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานการติดตามผลการปฏิบัติงานของกรรมการต่าง ๆ ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การตั้งกระทู้ถาม ข้อสอบถามของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานระเบียบการทะเบียนประวัติ และสิทธิสวัสดิการของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานส่งเสริม และพัฒนาสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานเลขานุการประธานสภา และรองประธานสภา

2.2.3 ฝ่ายส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน รับผิดชอบงานธุรการ งานส่งเสริมประชาธิปไตยความเสมอภาค และสิทธิ เสรีภาพของประชาชน งานส่งเสริม และสนับสนุนการเลือกตั้งทุกรูปแบบ งานการเลือกตั้ง งานประชาสัมพันธ์กิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย งานส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

2.2.4 ฝ่ายพัฒนา และส่งเสริมการท่องเที่ยว รับผิดชอบงานส่งเสริม และรณรงค์ การท่องเที่ยวภายในประเทศ งานประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยว และสถานที่ต่าง ๆ ของจังหวัด งานปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยว ค่ายพักแรม และงานจัดฝึกอบรมมัคคุเทศก์ท้องถิ่น

2.3 กองแผน และงบประมาณ ประกอบด้วย 4 ฝ่าย ดังนี้

2.3.1 ฝ่ายนโยบาย และแผนรับผิดชอบงานจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดหนองคาย งานประสานจัดทำแผนพัฒนาระดับจังหวัด อำเภอ / กิ่งอำเภอ และหน่วยงาน งานคณะกรรมการพัฒนา และงานคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย งานโครงการถ่ายโอนกิจกรรมสาธารณะตามกฎหมายงานจัดทำแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนา แผนพัฒนา สามปี และแผนปฏิบัติการตลอดจนการแก้ไขการเพิ่มเติม หรือการเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาขององค์การ บริหารส่วนจังหวัดหนองคาย งานจัดประชุมคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา และคณะกรรมการประสานแผนพัฒนา และคณะอนุ กรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น งานศึกษา วิจัย ประสานแผน ประมวลผลแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาสามปี แผนยุทธศาสตร์ของจังหวัด

2.3.2 ฝ่ายงบประมาณ รับผิดชอบ งานจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพิ่มเติม และชั่วคราว งานโอนเงินงบประมาณ และรายงานจังหวัด งานแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณ งานจัดทำสถิติ งานที่เกี่ยวกับงบประมาณถ่ายโอน และเหลือจ่าย งานรวบรวมสถิติรายรับ รายจ่าย เพื่อเป็นข้อมูลการคำนวณตั้งงบประมาณประจำปี เพิ่มเติม ชั่วคราว งานเกี่ยวกับการอุดหนุนต่าง ๆ งานถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการต่าง ๆ งานรายงานขออนุมัติจัดซื้อ - จัดจ้างเสนอพัสดุกลาง งานเกี่ยวกับการเก็บรักษา และคืนหลักประกันสัญญา งานจัดทำสถิติข้อมูลงบประมาณในแต่ละปี

2.3.3 ฝ่ายสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และการผังเมือง รับผิดชอบงานปฏิบัติงาน ร่วมกัน หรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือที่ได้รับมอบหมาย งานแผนงานด้านสาธารณูปโภค และสาธารณูปการแผนงานการผังเมืองรวม จังหวัด และการให้การสนับสนุนในการจัดทำ ผังเมืองเฉพาะแก่ท้องถิ่นอื่น งานประชาสัมพันธ์ เผยแพร่กิจกรรมเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจ และสร้างจิตสำนึก ด้านการผังเมืองแก่ประชาชน เอกชน และส่วนราชการอื่น งานรายการวิเคราะห์ผลกระทบด้านการผังเมือง สำรวจวิเคราะห์ ศึกษาด้าน ประสิทธิภาพ การจัดเก็บข้อมูลประชากร เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม ทางกายภาพ งานขอรับ การอุดหนุนของส่วนราชการต่าง ๆ งานดูแลรักษาพัสดุ ครุภัณฑ์ โดยจัดรวบรวมสถิติเบื้องต้น งาน เกี่ยวกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ หนังสือสั่งการที่ใช้ในการปฏิบัติงาน

2.3.4 ฝ่ายตรวจติดตาม และประเมินผลแผนงาน / โครงการ รับผิดชอบงาน ตรวจ ติดตาม การดำเนินการตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย งานติดตาม และประเมินผลโครงการถ่าย

โอนภารกิจ งานตรวจติดตามประเมินผลแผนพัฒนาสามปี และแผนปฏิบัติการ งานตรวจติดตามผลแผนงาน/โครงการประจำเดือน/ปี งานการวิเคราะห์ข้อมูล ปัญหา และสรุปงานการประชุมคณะกรรมการติดตาม และประเมินผลแผนพัฒนา งานจัดทำสถิติข้อมูลการติดตาม และประเมินผลโครงการตามแผนพัฒนาสามปี และแผนปฏิบัติการแต่ละปี

2.4 กองคลัง ประกอบด้วย 4 ฝ่าย ดังนี้

2.4.1 ฝ่ายการเงิน รับผิดชอบงานเบิกจ่ายเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย งานเบิกจ่ายเงินเดือนข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้าง งานเบิกจ่ายเงินสวัสดิการข้าราชการ และลูกจ้างประจำ งานบำเหน็จบำนาญ งานเกี่ยวกับสหกรณ์ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานเบิกจ่ายค่าสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนจังหวัด งานตรวจฎีกา ใบสำคัญจ่าย และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน งานจ่ายเงินตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย งานเบิกจ่ายเงินจากคลังจังหวัด และสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดหนองคาย งานเกี่ยวกับการรับเงินทุกประเภท และการนำส่งเงิน งานเก็บรักษาเงิน และเอกสารแทนการเงิน งานจัดสรรเงินให้สภาตำบลและท้องถิ่นอื่น งานจัดทำบตลดลง ประจำเดือน ประจำปี งานภาษีหัก ณ ที่จ่าย

2.4.2 ฝ่ายบัญชี รับผิดชอบงานจัดทำงบประมาณฐานะทางการเงิน การจัดทำบัญชีทุกประเภทงานจัดทำทะเบียนคุมรายได้ และรายจ่ายทุกประเภท งานควบคุม การเบิกจ่ายงบประมาณงานเกี่ยวกับงบรับจริง - จ่ายจริง ประจำเดือนประจำปี งานเกี่ยวกับเงินสะสมองค์การบริหารส่วนจังหวัด กองทุนเงินสะสมองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานเกี่ยวกับ การตรวจสอบยอดเงินฝากธนาคาร งานวิชาการด้านการเงิน การบัญชี และการพัสดุ งานช่วยเหลือให้คำแนะนำทางวิชาการแก่หน่วยงานท้องถิ่นอื่น

2.4.3 ฝ่ายเร่งรัด และจัดเก็บรายได้ รับผิดชอบงานเร่งรัดจัดเก็บรายได้ งานจัดทำทะเบียนรายชื่อผู้ประกอบการ โรงแรม ยาสูบ น้ำมัน งานประชาสัมพันธ์ และติดต่อประสานงานเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ งานแผนที่ภาษี ที่เกี่ยวข้อง และที่ได้รับมอบหมาย

2.5 กองช่าง ประกอบด้วย 4 ฝ่าย ดังนี้

2.5.1 ฝ่ายสำรวจ และออกแบบ รับผิดชอบงานสำรวจ เพื่อการออกแบบโครงการก่อสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย งานออกแบบ เขียนแบบ และประมาณราคาโครงการก่อสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย งานกำหนดราคากลาง งานระวังชี้แนวเขต และรับรองเขตที่ดิน งานให้การอนุเคราะห์ช่วยเหลือหน่วยงานอื่นด้านสำรวจออกแบบ เขียนแบบและประมาณการ งานตรวจสอบแบบแปลนการขออนุญาตก่อสร้างของเอกชน หรือหน่วยงานอื่นที่ร้องขอ งานจัดทำมาตรฐานวิชาการด้านวิศวกรรมโยธา งานสำรวจแหล่งวัสดุก่อสร้าง งานวิเคราะห์ และทดสอบคุณภาพวัสดุงานก่อสร้าง งานประสานโครงการตามที่ได้รับถ่ายทอดโอนกิจกรรมจากหน่วยราชการต่าง ๆ

2.5.2 ฝ่ายก่อสร้าง และซ่อมบำรุง รับผิดชอบ งานจัดทำแผนการปฏิบัติงานซ่อมบำรุงทางโดยใช้ เครื่องจักรกลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น ซ่อมบำรุงทางผิวจราจรลูกรัง ซ่อมบำรุงทางลาดยาง งานจัดทำประมาณการค่าใช้จ่ายงานด้านซ่อมบำรุงทางน้ำ และทางบก โดยใช้ เครื่องจักรกลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และประมาณการค่าใช้จ่าย เพื่อสนับสนุน เครื่องจักรกล แต่ละหน่วยงานอื่น งานจัดวางอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติงานในฝ่าย จัดทำทะเบียนประวัติสายทางถนนลาดยาง และถนนลูกรังที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด งานจัดทำ คำสั่งการใช้เครื่องจักรกล โครงการจัดทำเอง และโครงการให้การสนับสนุนแก่หน่วยงานราชการ เดียวกัน งานรายงานผลการปฏิบัติงานการใช้เครื่องจักรกล และรายงานการใช้น้ำมันเชื้อเพลิง และหล่อลื่นสำหรับโครงการที่จัดทำเอง และโครงการให้การสนับสนุนแก่หน่วยราชการอื่น งานซ่อมบำรุงแหล่งน้ำ งานจัดทำแผนการปฏิบัติงาน ซ่อมบำรุง แหล่งน้ำ ควบคุม กำกับวิเคราะห์ ตรวจสอบ ให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ ทั้งงานดำเนินการเอง และงานจ้างเหมา งานจัดทำทะเบียนประวัติแหล่งน้ำที่อยู่ในความรับผิดชอบ

2.5.3 ฝ่ายเครื่องจักรกล รับผิดชอบ งานวางแผน และบริหารเครื่องจักรกล งานจัดทำ แผนงานวิศวกรรม เครื่องจักรกลประจำปี งานประสานแผนการจัดทำแผนการใช้เครื่องจักร และการ ปรับแผนระหว่างดำเนินการ งานจัดเก็บข้อมูล จัดทำประวัติ สถิติ และประเมินผล งานรายงาน วิเคราะห์ และประเมินผล เครื่องจักรกล งานตรวจสอบ ทดสอบคุณภาพก่อน และหลังการซ่อม งานใช้ความรู้ ทางด้านเทคนิค วิชาชีพด้านวิศวกรรมเครื่องกล งานด้านวิชาการ การฝึกอบรม พัฒนาองค์ความรู้ให้ เจ้าหน้าที่ในฝ่ายเครื่องจักรกล งานออกแบบ คัดแปลง ติดตั้ง เครื่องจักรกลยานพาหนะ และอุปกรณ์ งานประสานการจดทะเบียนต่อทะเบียน และการ โอนย้าย และจำหน่ายเครื่องจักรกล งานเปิด และปิด ใบส่งงานซ่อม งานบำรุงรักษาเครื่องจักรกล งานธุรการ สารบรรณ สารสนเทศ บันทึกข้อมูล สรุปผล การปฏิบัติงาน และการประมวลผลงาน งานพัฒนาอาคาร - สถานที่ โรงซ่อม ศูนย์เครื่องจักรกลงาน คลังพัสดุ และสำรองอะไหล่ เครื่องจักรกล งานใบเบิกอะไหล่ ใบจ้างซ่อม และประสานการจัดซื้อ อะไหล่ และงานจ้างซ่อม ควบคุมการตัดยอดเงินค่าซ่อม ค่าวัสดุเครื่องจักรกล งานจัดทำบัญชีเบิกจ่าย น้ำมันเชื้อเพลิง - หล่อลื่น

2.5.4 ฝ่ายสาธารณภัย และสิ่งแวดล้อม รับผิดชอบงาน งานป้องกัน และบรรเทา สาธารณภัย มีหน้าที่จัดทำแผนป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย สำรวจ จัดทำ ฐานข้อมูลสภาพภูมิ ประเทศสิ่งก่อสร้างที่อาจเป็นสาเหตุเกิดสาธารณภัย ดำเนินการประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อ ดำเนินการด้านวิศวกรรมป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย จัดทำแผนจัดหาเครื่องมือ อุปกรณ์เพื่อใช้ ในการป้อง และบรรเทาสาธารณภัย วางแผน และบริหารเครื่องจักรกล งานซ่อมบำรุง และควบคุม

การปฏิบัติการเครื่องจักรกล / ยานพาหนะเครื่องมืออุปกรณ์ในการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย

2.6 กองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ประกอบด้วย 2 ฝ่าย ดังนี้

2.6.1 ฝ่ายบริหารการศึกษา รับผิดชอบงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน การควบคุมดูแล และสนับสนุนการบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พิจารณาจัดตั้ง หรือยุบเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่งเสริมการจัดกิจกรรม เพื่อพัฒนาการศึกษา และสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ดำรงเด็กที่มีอายุตามเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับให้เข้าเรียนตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ สนับสนุน ส่งเสริมงานกิจการนักเรียนของสถานศึกษา จัดทำรายงานการศึกษา และสถิติข้อมูลต่าง ๆ งานแผน และวิชาการ จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดระบบ การรวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลสารสนเทศ ด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พัฒนา เทคโนโลยี นวัตกรรม และเครือข่ายวิชาการ เพื่อการศึกษา

2.6.2 ฝ่ายส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม รับผิดชอบงานศึกษานอกระบบ และส่งเสริมอาชีพ ประสานการจัดการศึกษาผู้ใหญ่สายสามัญ และอาชีพ ส่งเสริมการจัดศูนย์การเรียนชุมชน เพื่อพัฒนาการเรียนรู้ และส่งเสริมการจัดการศึกษาตามอัธยาศัยแก่ประชาชน ส่งเสริม การจัดห้องสมุด ที่อ่านหนังสือพิมพ์ หรือศูนย์เผยแพร่ข่าวสารข้อมูลแก่ประชาชน การจัดกิจกรรม กลุ่มสนใจ เพื่อให้เยาวชนใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ และเพิ่มรายได้แก่ครอบครัว งานกิจกรรมพัฒนา เด็กและเยาวชน จัดตั้งศูนย์เยาวชน สนามกีฬา หรือลานกีฬาเพื่อเป็นศูนย์กลางการจัดกิจกรรมของเด็ก และเยาวชน จัด / สนับสนุนการจัดกิจกรรม เพื่อพัฒนาทักษะด้านต่าง ๆ แก่เด็ก และเยาวชน จัดชมรม หรือกลุ่มกีฬา

2.7 กองพัสดุ และทรัพย์สิน รับผิดชอบงานเกี่ยวกับการจัดทำแผนจัดหาพัสดุ งานเกี่ยวกับการ จัดซื้อ - จัดจ้าง จัดหาพัสดุ งานเกี่ยวกับการรับโอน การโอนทรัพย์สินทุกประเภท งานเกี่ยวกับทะเบียน พัสดุครุภัณฑ์ และทรัพย์สิน งานเกี่ยวกับการตรวจสอบการรับจ่ายพัสดุ งานเกี่ยวกับการจัดทำงบทรัพย์สิน มี 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายจัดหาพัสดุ และ ฝ่ายทะเบียนพัสดุ และทรัพย์สิน

2.8 หน่วยตรวจสอบภายใน ประกอบด้วย ดังนี้

งานตรวจสอบภายในรับผิดชอบงานตรวจสอบความถูกต้อง และเชื่อถือได้ของข้อมูล และตัวเลขต่าง ๆ ด้วยเทคนิค และวิธีการตรวจสอบที่ยอมรับ โดยทั่วไปปริมาณมากน้อยตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพของระบบการควบคุมภายใน และความสำคัญของเรื่องที่ ตรวจสอบ รวมทั้งวิเคราะห์ และประเมินผลการบริหาร และการปฏิบัติงานของหน่วยงานรับตรวจสอบ การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ การบริหารการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สิน รวมทั้งการบริหารงานด้านอื่น ๆ

2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีการดำเนินงานที่เหมือนกัน ในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

ชาฤทธิ์ ชัยพิสุทธิ์สกุล (2546) ได้ศึกษาความพึงพอใจของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม พบว่าความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม อยู่ในระดับปานกลาง เปรียบเทียบความแตกต่างความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา สถานภาพการสมรส รายได้ และระยะเวลาการปฏิบัติงานต่างกัน พบว่าระดับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน และแต่ละองค์ประกอบของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามที่มีอายุ และระยะเวลาการปฏิบัติงานต่างกัน มีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานแตกต่างกัน ส่วนข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ที่มีเพศ รายได้ วุฒิการศึกษา และสถานภาพการสมรสต่างกัน มีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานโดยรวม และในแต่ละองค์ประกอบไม่แตกต่างกัน

จิตต์คำ ภาษะวรรณ (2550) ได้ศึกษาเรื่อง “ความพร้อมของเทศบาลในเขตอำเภอเมืองจังหวัดชุมพร ต่อการกระจายอำนาจ” พบว่าระดับความพร้อมต่อการถ่ายโอนภารกิจ อำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม จัดอยู่ในระดับปานกลาง คือ ด้านการส่งเสริมอาชีพ การมีส่วนร่วมของประชาชน งานสวัสดิการสังคม การศึกษา การท่องเที่ยว การป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย และยังพบว่าระดับความพร้อมต่อการถ่ายโอนภารกิจอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับน้อยมีเรื่องเดียว คือ การคมนาคมขนส่ง

มนตรี หมวกใส (2550) ได้ศึกษาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ตามความคิดเห็นของกำนันในจังหวัดหนองคาย พบว่าการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย โดยรวม และรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง คือ ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต และการปราบปรามยาเสพติด ด้านการบริหาร และพัฒนาบุคลากร ด้านการเศรษฐกิจ และการแก้ไขปัญหาความยากจน ด้านการกีฬา และการท่องเที่ยว ด้านการศึกษา และการศาสนาวัฒนธรรมท้องถิ่น ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

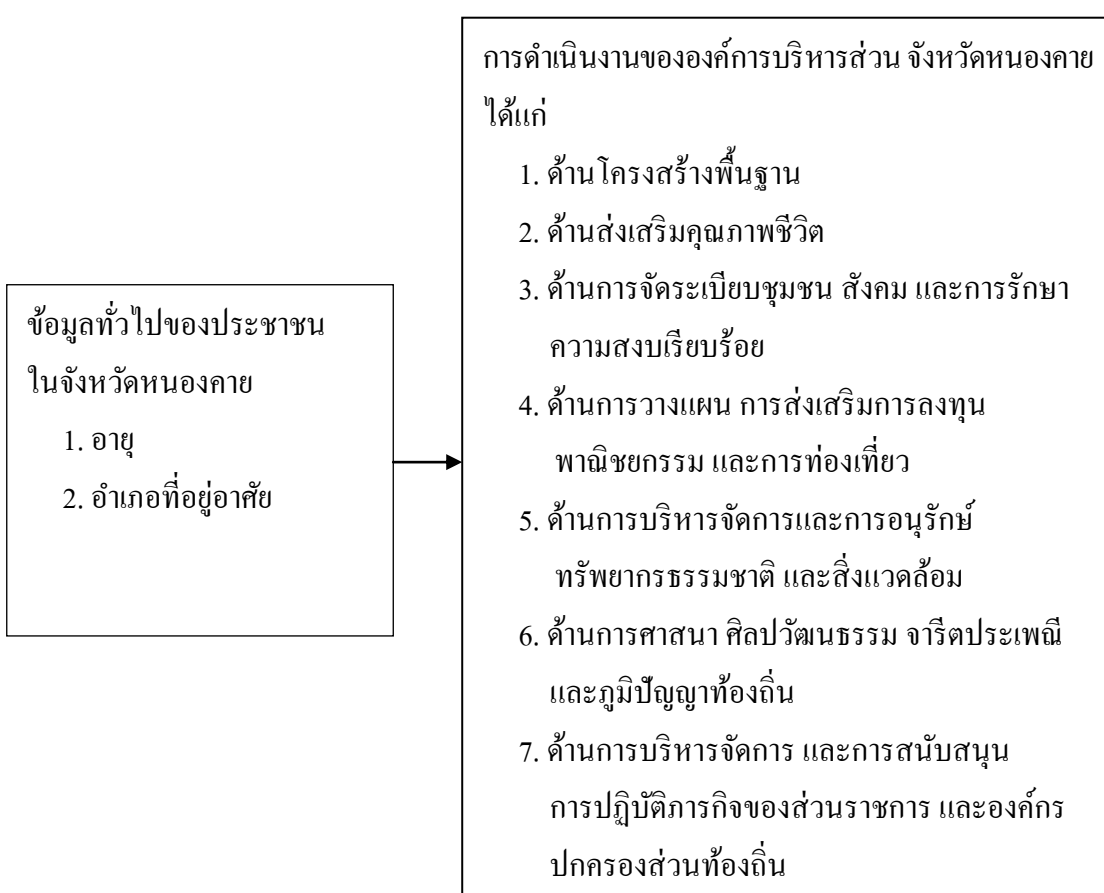
ชูรัตน์ พิมพ์เคณา (2551) ได้ศึกษาปัญหาการใช้ทรัพยากรการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย พบว่าปัญหาการใช้ทรัพยากรการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ ด้านบุคลากร รองลงมา คือ ด้านวัสดุ และอุปกรณ์ ด้านการเงิน และงบประมาณ และด้านการบริหารจัดการ

2.8 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการวิจัยการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ผู้วิจัย ได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง และแนวคิดตามกรอบ ของพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (มาตรา 17) ดังนี้

ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)

ตัวแปรตาม (Dependent Variable)



ภาพที่ 2.2 กรอบแนวคิดในการวิจัย