

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม” ผู้วิจัยได้ค้นคว้ารวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความเข้าใจเบื้องต้นอันจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาในกระบวนการต่อไป ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
2. แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงาน
4. ยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม
5. บริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดในการวิจัย

แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

เป็นที่ทราบกัน โดยทั่วไปว่า แนวคิดพื้นฐานที่เปรียบเสมือนกับกรอบความคิดใหญ่ ในการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็คือ แนวคิดที่ว่าด้วย “การกระจายอำนาจ” (Decentralization) อย่างไรก็ดี แนวคิดและความหมายของการกระจายอำนาจนี้ แม้อาจเหมือนจะเป็นแนวคิดที่รับรู้และเข้าใจกันอยู่ แต่หากสำรวจถึงคำอธิบายและการให้นิยามความหมายต่อคำดังกล่าว กลับมิได้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หากแต่มีความแตกต่างหลากหลายอยู่ค่อนข้างมาก อีกทั้งยังถูกใช้กล่าวถึงในหลากหลายบริบท หรือแม้กระทั่งการใช้ภายใต้บริบทเดียวกันก็ยังคงมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง ดังนั้น ในเบื้องต้นนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสำรวจ ถึงคำอธิบายและการให้ความหมายของคำดังกล่าว ตลอดจนกำหนดกรอบแนวคิดเพื่อลด ความสับสนที่อาจจะเกิดขึ้นได้

โกลิน ฟลوجل และ อีสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ ได้ให้ข้อสังเกตว่า คำดังกล่าวถือเป็นหลักการและคำในภาษาฝรั่งเศสเป็นการเฉพาะ โดยมีความหมายตามหลักภาษาคือ “การเอาอำนาจออกไปจากศูนย์กลาง” ปัญหาที่ตามมาต่อไปก็คือ “อำนาจ” ที่กล่าวถึงนี้หมายถึงอำนาจอะไร ในอดีตนั้นการกล่าวถึงอำนาจดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนำมาปรับใช้ในบริบททางการเมืองการปกครองของไทยยังคงเป็นไปอย่างสับสน ดังที่ (จรัส สุวรรณมาลา. 2538 : 9-10) ได้ตั้ง

ข้อสังเกตว่า คำดังกล่าวซึ่งเป็นแนวคิดของตะวันตกที่นักวิชาการไทยหยิบยืมมาใช้อธิบายสถานะทางการเมืองและการบริหารปกครองในประเทศไทย และแปลเป็นภาษาไทยว่า “การกระจายอำนาจ” นั้น ผู้คนส่วนใหญ่มักตีความคำว่า “อำนาจ” ในคำกระจายอำนาจที่ได้แปลมาหมายถึง “อำนาจอธิปไตย” ซึ่งมักจะกล่าวกันว่าไม่สามารถแบ่งแยกได้ หรือถ้าตีความตามแบบนักสังคมวิทยาที่มองอำนาจว่าเป็นสถานะที่บุคคลหรือองค์กรหนึ่งมีอิทธิพล (Influence) เหนือความคิดหรือพฤติกรรมของบุคคลหรือองค์กรอื่น ๆ ซึ่งแบ่งปันหรือกระจายอำนาจไปให้ใครมิได้ เช่นเดียวกัน จึงทำให้เกิดความสับสนในความหมายของ การกระจายอำนาจอันที่จริงความหมายดั้งเดิมของคำดังกล่าวนี้มีได้ในเรื่อง อำนาจ (Power) หากแต่เป็นเรื่องของสถานะศูนย์กลาง (Central) และสถานะกระจายอำนาจ (Decentral) เป็นสำคัญ หากมีเรื่องอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องก็หมายถึง “อำนาจการตัดสินใจ” ในการดำเนินกิจกรรม ดังนั้น จรัส สุวรรณมาลา จึงได้เสนอว่า “คำว่า Decentralization จึงควรจะหมายถึงการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ มิใช่การแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นมิใช่การสร้างอธิปไตย หากแต่เป็นการให้ (ยอมรับ) สิทธิในการปกครองตนเองของชุมชนและภูมิภาคภายใต้อธิปไตยของชาติหนึ่ง ๆ ร่วมกัน” (พนิต เข้มทอง และคณะ. 2546 : 13 - 14)

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ เป็นรูปแบบหนึ่งที่สำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตยมีผู้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจดังต่อไปนี้

ประยูร กาญจนคุลย์ (2535 : 12) ได้ให้ความหมายว่า การกระจายอำนาจหรือเรียกว่า “มัธยมวิภาค” หมายถึง การกระจายอำนาจในทางการปกครองจากส่วนกลางบางออกไปให้ประชาชนในท้องถิ่นฝึกหัดจัดทำซึ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นของตนเอง

เสกสรร ประเสริฐกุล (2537 : 18) ได้ให้ความหมายว่า การกระจายอำนาจ ควรเป็นเรื่องเดียวกันกับการลดอำนาจของรัฐบาลเมื่อเทียบกับประชาชนหรือการลดบทบาทของรัฐในการจัดการปัญหาของประเทศขณะเดียวกันก็เพิ่มบทบาทของประชาชนในการดูแลตนเอง

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2537 : 11) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การโอนกิจการบริหารสาธารณบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระ

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 1-4) ให้ความหมาย การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์กรปกครองหรือสถาบัน ของรัฐไปกระทำหรือดำเนินการ โดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐ หรืออาจกล่าวอีกนัยว่า การกระจายอำนาจ

หมายถึง การที่ส่วนกลางโอนหรือกระจายอำนาจทางปกครองบางส่วนให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง ส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมมิให้ออกนอกเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

ประยงค์ เต็มชวลา (2540 : 20) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การลดอำนาจควบคุมที่เคยรวมศูนย์ไว้เดิมให้ผู้รับผิดชอบในพื้นที่ดำเนินการแทน

โกวิทย์ พวงงาม (2548 : 36) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า คือ การโอนกิจการบริหารสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากการปกครองส่วนกลาง

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2548 : 59) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการ ดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเองไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการบริหารแทบทุกอย่างของท้องถิ่น

จากความหมายของการกระจายอำนาจ สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและในการตัดสินใจของหน่วยงานบริหารส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ความอิสระในการดำเนินการต่าง ๆ อย่างอิสระด้วยตนเอง โดยรัฐบาลกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นและไม่ให้กระทบต่อหลักการปกครองตนเอง

2. หลักการและรูปแบบของการกระจายอำนาจ

การพิจารณาถึงหลักการและรูปแบบของการกระจายอำนาจ มี ดังนี้

2.1 หลักการของการกระจายอำนาจ

หลักการของการกระจายอำนาจ ได้มีผู้ให้ทัศนะเกี่ยวกับหลักการของการกระจายอำนาจ ดังนี้

ตระกูล มีชัย (2538 : 10) กล่าวถึงหลักการของการกระจายอำนาจไว้ว่าเป็น การกระจายอำนาจการวินิจฉัยสั่งการและการบริหารลงไปยังหน่วยงานที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ผู้รับมอบอำนาจต้องมีความพร้อมในการรับหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจที่มากขึ้น โดยผู้กระจายอำนาจให้ความสนับสนุนอย่างเพียงพอ ต้องสร้างดุลยภาพระหว่างหน้าที่ความรับผิดชอบ กับอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของการทำงาน และก่อประโยชน์ต่อประชาชน โดยมีเป้าหมายที่ชัดเจนสามารถประเมินได้

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่ามีแนวคิดคล้อยในประเด็นหลัก ดังนี้

ประเด็นที่ 1 ให้มีการกระจายภาระหน้าที่ วัสดุอุปกรณ์และอำนาจหน้าที่จะปฏิบัติ

ประเด็นที่ 2 ให้มีการบริหารจัดการซึ่งจะต้องตัดสินใจและรับผิดชอบด้วยท้องถิ่นเอง

ประเด็นที่ 3 จะต้องมีเป้าหมายชัดเจน ดำเนินการอย่างเป็นระบบ สามารถประเมินได้

ประเด็นที่ 4 ต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และบรรยากาศของการทำงาน

ทวิศักดิ์ ปักษา (2550 : 14) ได้สรุปหลักการกระจายอำนาจมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

2.1.1 มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจการปกครองนั้นจะต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของตน

2.1.2 มีอำนาจในการบริหารงาน ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลัก ที่สำคัญในการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะถ้าหากองค์การนั้นไม่มีการอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้

2.1.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้นอาจทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการออกไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางที่อาจเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อมีโอกาสเข้ามาบริหารงานใน การดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง

2.1.4 มีงบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยตนเอง ซึ่งเป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่ การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

สรุปได้ว่า หลักการกระจายอำนาจเป็นการกระจายภาระหน้าที่ อำนาจหน้าที่ ที่จะปฏิบัติ และความรับผิดชอบ โดยให้มีการบริหารจัดการ ซึ่งจะต้องมีเป้าหมายชัดเจนสามารถ ประเมินได้ เพื่อวัตถุประสงค์ด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานนั้น ๆ

2.2 รูปแบบของการกระจายอำนาจ

รูปแบบของการกระจายอำนาจ สามารถจำแนกได้หลายวิธี ตามความคิดของ นักวิชาการ ดังนี้

ติน ปรัชญพฤทธิ (2535 : 26 ; อ้างถึงใน ภาณุวัฒน์ ภัคดีวงศ์. 2540 : 28)

จำแนกรูปแบบของการกระจายอำนาจไว้ 2 รูปแบบ คือ การกระจายอำนาจแบบ Deconcentration ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจที่ ส่วนกลางแบ่งอำนาจการ ตัดสินใจให้กับท้องถิ่นไปใช้ในการวินิจฉัย คำเนินการแต่ส่วนกลาง ยังทรงไว้ซึ่งอำนาจในการแทรกแซงผลของการตัดสินใจของท้องถิ่น และการกระจายอำนาจแบบ Devolution ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจที่ส่วนกลาง ให้อำนาจการตัดสินใจ แก่ท้องถิ่น

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

รูปแบบที่ 1 การให้อำนาจ (Devolution) เป็นการกระจายอำนาจทาง การเมือง โดยให้อำนาจและความรับผิดชอบจากการปกครองระดับชาติไปยังระดับท้องถิ่น

รูปแบบที่ 2 การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นลักษณะการกระจาย อำนาจทางบริหาร โดยมอบอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ จากส่วนกลางไปยังหน่วยงาน ภูมิภาค จังหวัดและหน่วยงาน ต่าง ๆ ในพื้นที่

รูปแบบที่ 3 การให้เอกชนดำเนินการ (Privatization) เป็นการมอบอำนาจ ความรับผิดชอบอย่างใดอย่างหนึ่งของราชการ ไปให้เอกชนดำเนินการ

รูปแบบที่ 4 การให้องค์การพัฒนาเอกชน และองค์กรชุมชนเข้าร่วม ดำเนินการบางอย่าง เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลาง

เชียร์น่า และ เดนนิส (Cheerna and Dennis. 1983 : 69 ; อ้างถึงใน ภาณุวัฒน์ ภัคดีวงศ์. 2540 : 32) กล่าวถึงรูปแบบของการกระจายอำนาจไว้ว่า การกระจายอำนาจมีรูปแบบ ด้วยกันทั้งหมด 4 รูปแบบคือ

รูปแบบที่ 1 การแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

รูปแบบที่ 2 การมอบอำนาจในหน่วยงานระดับรองลงไป (Delegation to Semiautonomous or Parastatal Agencies)

รูปแบบที่ 3 การให้อำนาจแก่องค์กรการบริหารในท้องถิ่น (Devolution to Local Government)

รูปแบบที่ 4 การให้เอกชนหรือองค์กรที่ไม่ใช่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ (Transfer of Function from public to Nongovernment Institutions)

จากรูปแบบของการกระจายอำนาจที่นักวิชาการได้เสนอไว้ จึงสรุปได้ว่ามีการกระจายอำนาจมีรูปแบบที่สอดคล้องกัน 4 รูปแบบด้วยกันคือ

รูปแบบที่ 1 การแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

รูปแบบที่ 2 การมอบอำนาจ (Delegation)

รูปแบบที่ 3 การให้อำนาจ หรือ โอนอำนาจ (Devolution)

รูปแบบที่ 4 การให้เอกชนดำเนินการ (Privatization)

3. การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชีตหลักการสำคัญ 3 ด้าน คือ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2550 : 37)

3.1 ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารบุคคล และการเงินการคลังของตนเอง

3.2 ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาคและ เพิ่มบทบาทให้ส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทน โดยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบาย และด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น ให้การสนับสนุนส่งเสริมด้านเทคนิควิชาการ และตรวจสอบติดตามประเมินผล

3.3 ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐาน การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการให้มากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนภาคประชาสังคมและชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมดำเนินงานและติดตามตรวจสอบ

ดังนั้นสรุปได้ว่าการกระจายอำนาจตามแผนมีวัตถุประสงค์ เพื่อกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง มีกรอบทิศทาง แนวทางและกระบวนการยึดหยุ่น ปรับวิธีการกระจายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และมีการกำหนดแผน รูปแบบ และแนวทาง โดยให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการมุ่งแนวปฏิบัติ 2 ประการ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2543 : 42)

4.1 มุ่งกระจายอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ใช่การกระจายอำนาจงานและการเงินเท่านั้น แต่เป็นการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความรับผิดชอบต่อภารกิจซึ่งเดิมนั้นรัฐบาลกลางเป็นผู้ทำ แล้ว ได้มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำแทนในการบริหารทรัพยากรต่าง ๆ ซึ่งในส่วนนี้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการด้วยความรับผิดชอบและสำนึกในบทบาทหน้าที่

4.2 มุ่งปรับบทบาทของส่วนราชการจากผู้ปฏิบัติการมาเป็นผู้กำกับดูแลและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ โดยการสนับสนุนด้านบุคลากร วิชาการ และการเตรียมความพร้อมต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปรับปรุงกฎหมายและพัฒนา กลไกการกระจายอำนาจรวมทั้งสร้างระบบติดตามตรวจสอบ และการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปได้ว่า เป็นอีกแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่น โดยต้องมีการกระจายอำนาจ หน้าที่ความรับผิดชอบ และปรับบทบาทให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ถ่ายโอนบุคลากรให้ เพื่อการปฏิบัติงานพัฒนาท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ

5. อำนาจที่ต้องกระจายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อให้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานภารกิจ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลจึงได้กระจายอำนาจโดยแบ่งออกเป็น 3 ด้าน ดังนี้ (สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2547 : 11 - 12)

- 5.1 การกระจายอำนาจด้านภารกิจ อำนาจหน้าที่
- 5.2 การกระจายอำนาจด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณ
- 5.3 การถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6. การถ่ายโอนภารกิจ

เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการของท้องถิ่น จำเป็นต้องจัดให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักดำเนินงานดังนี้

6.1 ภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

6.1.1 ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จภายใน 4 ปี

6.1.2 ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี

6.1.3 ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี การพิจารณาถ่ายโอนภารกิจตามแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ครอบคลุมงานกิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคง การต่างประเทศ และการเงินการคลังของประเทศ พิจารณาจากภารกิจของส่วนราชการเป็นหลัก การถ่ายโอนคำนึงถึงผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก งานที่ครอบคลุมหลายจังหวัดอาจทำ ความตกลงดำเนินการร่วมกันได้ การพิจารณาความพร้อม รายได้ บุคลากร จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน คุณภาพในการบริการและประสบการณ์ทางการบริหาร ตลอดจนโอกาสในการพัฒนา ศักยภาพ การถ่ายโอนต้องคำนึงถึงความคุ้มค่า ประหยัด เป็นการลงทุนที่มีขนาดที่เหมาะสม มุ่งให้ประชาชนพึงได้รับบริการที่รวดเร็ว มีคุณภาพตรงตามความต้องการ โดยโอนทั้งภารกิจ งบประมาณ และบุคลากร ในช่วงเวลาที่กำหนด และ ไม่จำเป็นต้องโอนพร้อมกันการ จัดรูปแบบ โครงสร้าง เพื่อรองรับการถ่ายโอนต้องคำนึงถึงความสอดคล้องของรูปแบบ โครงสร้าง และวิธีการให้เป็นไปในลักษณะเดียวกันมากที่สุด โดยไม่เลือกปฏิบัติ มีระบบกำกับดูแลจากรัฐ ต้องปรับ โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอนช่วงแรกจะเป็น ภารกิจเกี่ยวกับการยกระดับและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชน

7. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

เดิมนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นความสำคัญดังกล่าวได้สืบต่อมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2550) ซึ่งยังให้ความสำคัญในแนวนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน ตามมาตรา 78 (3) กำหนดให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเอง ตัดสินใจในภารกิจของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมใน การดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ สรุปได้ว่า รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารการปฏิบัติงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายและเพื่อกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะไว้ในมาตรา 16 ซึ่งให้เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดรับบริการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ (พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, 2542 : 43 - 44)

- 7.1 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- 7.2 การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- 7.3 การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- 7.4 การสาธารณสุขปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- 7.5 การสาธารณสุขปโภค
- 7.6 การส่งเสริมการฝึกและประกอบอาชีพ
- 7.7 การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน
- 7.8 การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 7.9 การจัดการศึกษา
- 7.10 การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตสตรี คนชรา และ

ผู้ค้อยโอกาส

7.11 การบำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี
ของท้องถิ่น

7.12 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

7.13 การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

7.14 การส่งเสริมกีฬา

7.15 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของ
ประชาชน

7.16 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

7.17 การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

7.18 การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำ

7.19 การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

7.20 การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

7.21 การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

7.22 จัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

7.23 การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย การอนามัย
โรงพยาบาลและสาธารณสุขสถานอื่น ๆ

7.24 การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดินทรัพยากร
และสิ่งแวดล้อม

7.25 การผังเมือง

7.26 การขนส่งและวิศวกรรมจราจร

7.27 การดูแลรักษาที่สาธารณะ

7.28 การควบคุมอาคาร

7.29 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

7.30 การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน
และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

7.31 กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่
คณะกรรมการประกาศกำหนด

สรุปได้ว่า อำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติ
กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ถือว่า
เป็นการกระจายอำนาจทางการปกครองให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถดำเนินการได้โดยเป็น
การเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่เดิมตามพระราชบัญญัติสภาตำบล

และองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ให้มากขึ้นเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึง

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. ความเป็นมา

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 35 กำหนดให้คณะกรรมการจัดทำแผนตามมาตรา 30 และแผนปฏิบัติการตามมาตรา 32 ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ตามมาตรา 30 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้น คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ และนำเสนอรัฐสภาทราบ พร้อมทั้งได้ประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 118 ตอนพิเศษ 4 ง วันที่ 18 มกราคม 2544

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการ สาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจน โดย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดหรือแห่งใดที่มีความพร้อมในการรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในภารกิจ ให้ดำเนินการถ่ายโอน ภายใน 4 ปี สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่ไม่สามารถที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และ ภารกิจภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี รวมทั้งกำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับ การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลภายในปี พ.ศ. 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาล ภายในไม่เกิน พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 35 โดยการเพิ่มสัดส่วนอย่างต่อเนื่องตามระยะเวลาที่เหมาะสมและสอดคล้อง กับภารกิจที่ถ่ายโอน

มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังกล่าว ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ดำเนินการจัดทำ แผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครอง ส่วนท้องถิ่น โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1.1 กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ จะต้องกระทำโดยในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

1.2 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจ และหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐ ในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย

1.3 รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็น เพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.4 จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจาย บุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการ ส่วนภูมิภาค ไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม

สำหรับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้ความสำคัญกับ การกระจายอำนาจการปกครองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ความสำคัญอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารการ บริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะทั้งนี้รัฐบาล เป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย รวมทั้งกำหนดวิสัยทัศน์การกระจาย อำนาจสู่ท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2543 : 1-45)

2. การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบการถ่ายโอนยึดหลักเกณฑ์ทั่วไปของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมี รูปแบบการถ่ายโอน 3 ลักษณะ ดังนี้

2.1 ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง แบ่งเป็น 3 ประเภท

2.1.1 ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการ สาธารณะเอง

2.1.2 ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กร ปกครอง ส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ

2.1.3 ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจใช้บริการ จากภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

2.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ

2.3 ภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการได้

3. ภารกิจที่จะถ่ายโอน

การดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้ส่วนราชการต่าง ๆ ที่มี ภารกิจถ่ายโอน ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเบื้องต้น ตามกรอบแนวทางที่กำหนด และนำมารวบรวมบูรณาการเป็นแผนปฏิบัติการที่สมบูรณ์ ซึ่งมีขอบเขตการถ่ายโอนขั้นตอนและวิธีปฏิบัติ และปีที่ถ่ายโอน โดยมีการเร่งรัดให้มีการถ่ายโอนภารกิจให้ครบ และเสร็จสิ้นภายในระยะเวลา ตามมาตรา 30 (1) แต่บางช่วงของระยะเวลา เช่น ประเภทขั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีความแตกต่างกัน อาจมี ความเหลื่อมล้ำ กันบ้าง ในปี 2546 และปี 2547 แต่โดยหลักการถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณและเป็นภารกิจที่ซ้ำซ้อนกับภารกิจ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ หรือหากเป็นกรณีที่ต้องมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับ ภารกิจที่ ถ่ายโอน จะเริ่มถ่ายโอน ในปี 2546 สำหรับกรณีที่ไม่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ เช่น การเปรียบเทียบปรับ จะถ่ายโอนในปี 2545

แผนปฏิบัติการได้ระบุงค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอน และระบุกิจกรรมเป็น 2 ประเภท คือ ประเภท "เลือกทำโดยอิสระ" เนื่องจากภารกิจหลายเรื่องไม่ควรบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำกิจกรรมตามแผนงาน งบประมาณที่ส่วนราชการตั้งไว้เดิม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอิสระในการที่จะเลือกทำกิจกรรมประเภทนี้ ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นความจำเป็น และประเภท "หน้าที่ที่ต้องทำ" โดยมีหลักเกณฑ์ว่า งานใดที่เป็น เรื่องของการมอบอำนาจและการใช้อำนาจ รวมทั้งงานที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน หรือความจำเป็นขั้นพื้นฐาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อรับ โอน ไปแล้ว ถือว่าเป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ยังต้องดำเนินการต่อไป เพื่อเป็นหลักประกันในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจ คณะกรรมการ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พิจารณาให้ความเห็นชอบการถ่ายโอนภารกิจทั้งสิ้น 245 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ 50 กรม จาก 11 กระทรวง โดยมีภารกิจ ทั้ง 6 ด้าน

3.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 87 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 17 กรม ใน 7 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ

3.1.1 การคมนาคมและการขนส่ง

- 1) ทางบก
- 2) ทางน้ำ

3.1.2 สาธารณูปโภค

- 1) แหล่งน้ำ/ระบบประปาชนบท

3.1.3 สาธารณูปการ

- 1) การจัดให้มีและควบคุมตลาด

3.1.4 การผังเมือง

3.1.5 การควบคุมอาคาร

3.2 ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 103 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 26 กรม ใน 7 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ

3.2.1 การส่งเสริมอาชีพ

3.2.2 งานสวัสดิการสังคม

- 1) การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กสตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส

3.2.3 นันทนาการ

1) การส่งเสริมกีฬา

- 2) การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

3.2.4 การศึกษา

- 1) การจัดการศึกษาในระบบ
- 2) การศึกษานอกระบบ

3.2.5 การสาธารณสุข

- 1) การสาธารณสุข การรักษาพยาบาลและการป้องกัน ควบคุมโรคติดต่อ

3.2.6 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

3.3 ด้านการจัดระเบียบชุมชนและสังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย มี ภารกิจถ่ายโอน จำนวน 17 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 9 กรม ใน 6 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ ดังนี้

3.3.1 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชน

และส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

3.3.2 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

3.3.3 การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

3.4 ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 19 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 6 กรม ใน 5 กระทรวงแบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ

3.4.1 การวางแผน

3.4.2 การพัฒนาเทคโนโลยี

3.4.3 การส่งเสริมการลงทุน

3.4.4 การพาณิชยกรรม

3.4.5 การพัฒนาอุตสาหกรรม

3.4.6 การท่องเที่ยว

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

3.5.1 การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาป่า

3.5.2 การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ

3.5.3 การดูแลรักษาที่สาธารณะ

3.6 ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 2 เรื่อง มีส่วนราชการ ที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 1 กรม ใน 1 กระทรวง ในกลุ่มภารกิจต่อไปนี้

3.6.1 การปกป้อง คุ้มครอง ควบคุม ดูแลรักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

จากภารกิจที่ถ่ายโอน สรุปได้ว่า การถ่ายโอนภารกิจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจหลัก ๆ 6 ด้าน คือ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผน ส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และด้านศิลป วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

4. แนวทางการดำเนินการ

ในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีแนวทางในการถ่ายโอนภารกิจ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2545 : 2 - 5)

4.1 การถ่ายโอนภารกิจ หมายถึง การที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะลดหรือยุติ บทบาทจากผู้ปฏิบัติเปลี่ยนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติแทน และจะต้องมีการถ่ายโอนงาน เงิน และจัดสรรบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสม การตั้งงบประมาณไว้ที่ส่วนราชการ ดังที่เคยปฏิบัติมายังไม่ใช่การถ่ายโอนภารกิจที่แท้จริง การถ่ายโอนภารกิจจะต้องเชื่อมโยงกับเรื่องการเงิน การคลัง งบประมาณ และการแบ่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

4.2 เรื่องการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดยังไม่มีความพร้อม รับการถ่ายโอนภารกิจหรือไม่สามารถดำเนินการตามโครงการถ่ายโอนภารกิจได้ ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด ให้เป็นหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นที่จะต้องร้องขอหรือขอความช่วยเหลือสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นผู้ดำเนินการ และให้ถือเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการร้องขอจะต้องให้การช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินการอย่างเต็มกำลังความสามารถ รวมทั้งเป็นหน้าที่ของ ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จะต้องจัดทำแผน เตรียมความพร้อมและดำเนินการเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.3 ให้สำนักงบประมาณจัดงบประมาณให้กับส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ และที่กำกับถ่ายโอนภารกิจ เพื่อใช้เตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

4.4 ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ทราบว่าภารกิจประเภทใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้จัดทำ และภารกิจใดราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้จัดทำ เพื่อประชาชนจะได้ขอความช่วยเหลือหรือร้องเรียนได้ถูกต้อง

4.5 เรื่องการพิจารณาอนุมัติหรือการอนุญาตต่าง ๆ ในบางเรื่องจะมีกฎหมายกำหนดเรื่องการอุทธรณ์ไว้สำหรับเรื่องที่ยังไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดให้มีระบบและขั้นตอนของการอุทธรณ์ไว้ให้ชัดเจนต่อไป

4.6 แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ เป็นแผนที่มีสถานะ ยึดหยุ่น ดังนั้น ในการถ่ายโอนภารกิจหากไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขเวลาในการถ่ายโอนหรือมีเหตุสุดวิสัย และไม่สามารถดำเนินการได้ตามเวลาที่กำหนดให้ส่วนราชการที่ ถ่ายโอนภารกิจและองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนภารกิจ นำเรื่องเสนอให้คณะกรรมการจัดทำและกำกับแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการพิจารณาทบทวนและขยายเวลาการถ่ายโอนภารกิจ เพื่อนำเสนอคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ พิจารณาสอนคณะกรรมการของอนุมัติปรับแผนได้ เพื่อให้สอดคล้องกับความพร้อมรับการถ่ายโอนภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

สรุปได้ว่าแนวทางในการถ่ายโอนภารกิจ เป็นแนวทางที่จะมุ่งพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ดำเนินการในการบริการสาธารณะแก่ประชาชน อย่างทั่วถึงเป็นการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้ส่วนท้องถิ่น ได้บริหารจัดการพื้นที่ของตนเอง

5. แผนการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ

ในการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจนั้น ได้กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 มีรายละเอียด ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2543 : 7 - 9)

5.1 ลักษณะภารกิจที่ถ่ายโอน

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 มีกรอบทิศทาง แนวทางและกระบวนการชี้แจง ปรับวิธีการกระจายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และมีการกำหนดแผน รูปแบบ และแนวทางโดยให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

1) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จภายใน 4 ปี

2) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี

3) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี การพิจารณาถ่ายโอนภารกิจตามแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ครอบคลุมงานกิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคง การต่างประเทศ และการเงินการคลังของประเทศ พิจารณาจากภารกิจของส่วนราชการเป็นหลัก การถ่ายโอนคำนึงถึงผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก งานที่ครอบคลุมหลายจังหวัดอาจทำ ความตกลงดำเนินการร่วมกันได้ การพิจารณาความพร้อม รายได้ บุคลากร จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน คุณภาพใน การบริการและประสิทธิภาพทางการบริหารตลอดจน

โอกาสในการพัฒนา ศักยภาพ การถ่ายโอนต้องคำนึงถึงความคุ้มค่า ประหยัด เป็นการลงทุนที่มีขนาดที่เหมาะสม มุ่งให้ประชาชนพึงได้รับบริการที่รวดเร็ว มีคุณภาพตรงตามความต้องการ โดยโอนทั้งภารกิจ งบประมาณ และบุคลากรในช่วงเวลาที่กำหนด และ ไม่จำเป็นต้องโอนพร้อมกันการจัดรูปแบบ โครงสร้าง เพื่อรองรับการถ่ายโอนต้องคำนึงถึงความสอดคล้องของรูปแบบ โครงสร้าง และวิธีการให้เป็นไปในลักษณะเดียวกันมากที่สุด โดย ไม่เลือกปฏิบัติ มีระบบกำกับดูแลจากรัฐ ต้องปรับ โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน ช่วงแรกจะเป็นภารกิจเกี่ยวกับการยกระดับและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชน

5.2 ระยะเวลาการถ่ายโอน

ระยะเวลาการถ่ายโอน แบ่งเป็น 2 ระยะ คือ (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. 2547 : 10-11)

5.2.1 ระยะที่ 1 ระยะเวลา 1-4 ปี (พ.ศ. 2544-2547) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถดำเนินการได้ และแล้วเสร็จภายใน 4 ปี โดยเป็นการถ่ายโอนตามมาตรา 30 (1) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ข้อดีในช่วงระยะที่ 1 นี้ เพราะการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นช่วงของการปรับปรุงระบบการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการบริหาร ส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค รวมทั้งการพัฒนาบุคลากร การสร้างความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณและทรัพย์สิน รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของภารกิจที่ถ่ายโอนจะมีทั้งการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างสมบูรณ์และการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐ และจะมีบุคลากรจำนวนหนึ่งถ่ายโอน ไปปฏิบัติงานภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.2.2 ระยะที่ 2 ระยะเวลา 1- 10 ปี (พ.ศ. 2544 – 2553) เป็นการถ่ายโอน เนื่องจากการกำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันในระยะ 10 ปี ตามมาตรา 30 (2) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แบ่งนั้น ข้อดีในช่วงระยะที่ 2 นี้ เพราะเป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน มีการปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนที่จะเรียนรู้ร่วมกันในการถ่ายโอนภารกิจ มีการปรับกลไกความสัมพันธ์ระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค อย่างกลมกลืนรวมทั้งปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันจะทำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สามารถดำเนินกิจการสาธารณะที่ต้องสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นดีขึ้น และจะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถพัฒนาขีดความสามารถในการดำเนินกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใส

ในช่วงเวลาหลังจากปีที่ 10 (พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป) ประชาชนในท้องถิ่นจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนจะมีบทบาทในการตัดสินใจการกำกับดูแลการตรวจสอบ ตลอดจนการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ในส่วนองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะมีการพัฒนาศักยภาพทางด้านบริหารจัดการและการคลังท้องถิ่นที่พึ่งตนเองและเป็นอิสระมากขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและมีวิสัยทัศน์ในการบริหารราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะเปลี่ยนบทบาทจากฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะมาเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจน และการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง (สุพจน์ ชาตินันท์. 2548 : 58 – 59)

5.3 ภารกิจที่รัฐต้องถ่ายโอน

ภารกิจที่รัฐต้องถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี 6 ด้าน คือ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2543 : 15)

5.3.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การคมนาคมและการขนส่ง ทางบก ทางน้ำ ด้านสาธารณูปโภค แหล่งน้ำ/ระบบประปาชนบท ด้านสาธารณสุข การจัดให้มีตลาด การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง การผังเมือง การควบคุมอาคาร

5.3.2 ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ได้แก่ การส่งเสริมอาชีพ งานสวัสดิการสังคม การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส นันทนาการการส่งเสริมการกีฬา การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การศึกษา การจัดการศึกษาในระบบ และการจัดการนอกระบบ การสาธารณสุข การสาธารณสุขและการรักษาพยาบาล และการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและที่อยู่อาศัย

5.3.3 ด้านการจัดระเบียบชุมชนและสังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ได้แก่ การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชน การส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

5.3.4 ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ได้แก่ การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น การพัฒนาเทคโนโลยี การส่งเสริมการลงทุน การพาณิชยกรรม การพัฒนาอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว

5.3.5 ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ได้แก่ การคุ้มครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากร ธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ การดูแลรักษาที่สาธารณะ

5.5.6 ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ได้แก่ การจัดการดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ การจัดการดูแลพิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุจาก

6. ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในกรอบแนวคิดของการกระจายอำนาจที่ปรากฏอยู่ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ได้ระบุว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม ดังนั้นในการ แผนการกระจายอำนาจจึงได้กำหนดความพร้อมในการดำเนินการดังกล่าวว่าองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นที่จะดำเนินงานจะขึ้นอยู่กับเรื่องของรายได้ บุคลากร จำนวนประชาชน ค่าใช้จ่ายในการ ดำเนินงาน คุณภาพการให้บริการประสิทธิภาพทางการบริหาร และโอกาสในการพัฒนาของ ท้องถิ่น

ดังนั้น ในการศึกษาการดำเนินงานตามแผนการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดกาฬสินธุ์ จึงได้ กำหนดปัจจัย ที่มีผลต่อการดำเนินงานตามแผนการกระจายอำนาจ ดังต่อไปนี้

6.1 ปัจจัยด้านรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นตัวแปรหนึ่งที่สำคัญที่สามารถบ่งชี้ถึง การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ได้กำหนดว่า ศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สามารถจัดสรรเพื่อเป็น งบประมาณสมทบในการบริหารการศึกษา เป็นตัวแปรที่มีส่วนในการแสดงถึงความพร้อมในการ โอนสถานศึกษา โดยกำหนดเกณฑ์ของรายได้ ออกเป็น 3 ระดับดังนี้ (ชนกฤต โมราศิลป์, 2546 : 35)

ระดับที่ 1 รายได้จัดเก็บได้ไม่ต่ำกว่า 12 ล้านบาท

ระดับที่ 2 รายได้จัดเก็บได้ 12 – 20 ล้านบาท

ระดับที่ 3 รายได้จัดเก็บได้มากกว่า 20 ล้านบาทขึ้นไป

สุวรรณ ช่วยบุญถ (2537 : บทคัดย่อ) พบว่า ด้านการเงินงบประมาณที่มาจาก รายได้ของสภาตำบลซึ่งได้จากการจัดเก็บภาษีต่าง ๆ เป็นรายได้ที่ไม่เพียงพอต่อการพัฒนาท้องถิ่น ศักยภาพด้านการเงินของสภาตำบลมีน้อยมาก งบประมาณส่วนใหญ่หน่วยงานจากส่วนกลางและ ส่วนภูมิภาคดำเนินการให้ งบประมาณของสภาตำบลใช้ได้เฉพาะ โครงการเล็ก ๆ ในหมู่บ้านเท่านั้น

ชัยเดช ปาละวงษ์ (2540 : บทคัดย่อ) พบว่า ด้านการเงินขององค์การบริหารส่วน ตำบลมีเงินเพียงพอในการพัฒนาชนบทในพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านนา จังหวัดสงขลา ในพื้นที่รับผิดชอบ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ เช่น โครงสร้างพื้นฐาน แต่ไม่สามารถจัดการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ เนื่องจากต้องใช้งบประมาณและ เครื่องมือมาก

ฐาปนา จินดากาญจน์ (2541 : บทคัดย่อ) พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่มีปัญหาและข้อจำกัดในด้านการบริหารงาน และปัญหาที่สำคัญคือ ปัญหารายได้ และ รายจ่ายของท้องถิ่น รัฐบาลต้องเร่งรัดกระจายอำนาจทางการคลังไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างจริงจัง โดยเฉพาะอำนาจการจัดเก็บรายได้เพื่อใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น

พัฒนา มาตยะศรี (2548 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงาน ของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่าผู้บริหารส่วนใหญ่ต้องการให้ รัฐบาลสนับสนุนงบประมาณ ให้กับหน่วยงานในท้องถิ่นให้มากขึ้นเพื่อดำเนินการในด้านการจัด ให้มีการบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก และควรจัดสรรงบประมาณในการซื้อรถดับเพลิงให้กับ องค์การบริหารส่วนตำบลในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในท้องถิ่น

6.2 ปัจจัยด้านประชากร

ในการประชุมคณะอนุกรรมการกลั่นกรองงานด้านเงินอุดหนุนและเงินภาษีของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งที่ 1/2547 ในวันที่ 26 มีนาคม 2547 ได้พิจารณาหลักการจัดสรร ภารกิจดังนี้ (สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. 2547 : 104 – 105)

6.2.1 จัดสรรตามขนาดภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอน เช่น การบำรุงรักษาทางน้ำทางบก จัดสรรให้ตามสัดส่วนระยะทางที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับการถ่ายโอน วัสดุอุปกรณ์กีฬา จัดสรรตามจำนวนหมู่บ้าน ที่อ่านหนังสือพิมพ์จัดสรรตาม จำนวนที่อ่านหนังสือพิมพ์ ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร จัดสรรตามจำนวนศูนย์ สำหรับ กรณีแหล่งน้ำให้จัดสรรแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเกณฑ์ประชากร

6.2.2 การจัดสรรภารกิจความรับผิดชอบที่มีต่อประชาชนในท้องถิ่น โดยใช้ ประชาชนเป็นเกณฑ์

6.2.3 การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท มีอัตราเพิ่มขึ้นเท่า ๆ กัน โดยจัดสรรตามจำนวนประชากร

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า รายได้และจำนวนประชากรขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นปัจจัยสำคัญต่อการกระจายกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเป็นข้อมูลในการจัดสรรเงินจากรัฐบาลเพื่อนำงบประมาณมาใช้ในการดำเนินการต่าง ๆ

ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงาน

1. ปัจจัยด้านการบริหาร

การบริหาร (Administration) คือการดำเนินการในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีหน่วยงานหรือองค์การดำเนินการอำนวยความสะดวกให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ โดยทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลงานตามต้องการ

สุทธิ สุทธิสมบูรณ์ และสมาน รังสิโยภุชณ์ (2542 : 1) ให้ความหมายว่า การบริหาร หมายถึง การดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยอาศัยปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีการปฏิบัติงาน เป็นอุปกรณ์ในการดำเนินงาน

สุชาติ ประชากุล (2541 : 43) ให้ความหมาย การบริหาร หมายถึง การใช้คน และเทคนิคต่าง ๆ เพื่อการปฏิบัติงานลุล่วงไปตามวัตถุประสงค์ หรือตามแผนงานที่วางไว้ หรือการจัดสรรการใช้กำลังคน กำลังเงิน กำลังวัสดุ และเวลาที่อยู่ให้ได้ผลมากที่สุด หรือ การอำนวยความสะดวกอย่างหนึ่ง ซึ่งปกติเกี่ยวข้องกับการใช้ คน เงิน วัสดุ ให้สอดคล้องได้สัดส่วนอย่างดีที่สุด เพื่อผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ต้องการ

สมยศ นาวิการ (2544 : 14) ให้ความหมายว่า การบริหาร คือ กระบวนการของการทำงานให้สำเร็จโดยใช้ผู้อื่น การทำงานร่วมกับบุคคลอื่นเพื่อสร้างบรรยากาศที่ส่งเสริมการใช้ทรัพยากรขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพด้วย การบริหารจะมีประสิทธิภาพ เมื่อการบริหารบรรลุผลสำเร็จที่ต้องการ การบริหารจะมีประสิทธิภาพถ้าทรัพยากรขององค์กร ถูกใช้อย่างประหยัด

ฉลองนพ อัมพรัตน์ (2550 : 6) ได้สรุป การบริหารงานในความหมายทางบริหาร ไว้ 2 ความหมาย คือ

1.1 ในความหมายที่กว้าง หมายถึง การบริหารงานของรัฐที่บริหาร โดยหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล เช่น กระทรวง ต่าง ๆ

1.2 ในความหมายที่แคบ หมายถึง การดำเนินงานของฝ่ายบริหารซึ่งมีการบริหารงานในระดับชั้นของการบังคับบัญชาโดยมีผู้บริหารระดับสูง และนักบริหารระดับรองลงมา เป็นผู้กำหนดนโยบายและอำนวยความสะดวกให้บรรลุตามเป้าหมายขององค์การ

ดังนั้นการบริหาร จึงจำเป็นที่จะต้องใช้ความรู้ทั้งศาสตร์และศิลป์ เพื่อเอาคน ทรัพยากร มารวมกัน แล้วอำนาจงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการ ซึ่งมีนักวิชาการได้ให้ ทศนคติเกี่ยวกับการบริหารไว้ดังนี้

2. แนวคิดการบริหารของเฮนรี ฟาโยล (Henry Fayol)

ฟาโยลได้คิดค้นหลักการ 14 ข้อ ซึ่งเขาเรียกว่า “หลักการจัดการ” (A principle of Management) ขึ้นมาเพื่อช่วยให้ผู้บริหารสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเขาแนะนำว่าควร ใช้หลักการนี้อย่างยืดหยุ่น ความท้าทายจึงอยู่ที่ว่าผู้บริหารควรจะใช้หลักการเหล่านี้เมื่อใดและ อย่างไร รายละเอียดของหลักการทั้ง 14 ข้อ มีดังนี้ (ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, 2540 : 130-132)

- 2.1 การแบ่งงานกันทำ
- 2.2 อำนาจโดยชอบธรรม
- 2.3 วินัย
- 2.4 เอกภาพของสายการบังคับบัญชา
- 2.5 เอกภาพของคำสั่ง
- 2.6 หลักผลประโยชน์ส่วนรวมมาก่อนผลประโยชน์ส่วนตัว
- 2.7 การให้รางวัลตอบแทน
- 2.8 การรวมอำนาจ
- 2.9 ลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา
- 2.10 คำสั่ง
- 2.11 ความเสมอภาค
- 2.12 ความมั่นคงของคนงาน
- 2.13 ความคิดริเริ่ม
- 2.14 ความสัมพันธ์อันดีระหว่างคนในการ

3. แนวความคิดหลักการบริหารของเออวิก และ กุลลิค (Lyndall Urwick and Luther Gulick)

แนวความคิดทางการบริหารที่อยู่ในกลุ่มหลักการบริหารที่สำคัญอีกแนวความคิด หนึ่ง นอกจากแนวความคิดของฟาโยล ยังมี แนวความคิดของ เออวิก และ กุลลิค นักวิชาการทั้งสอง ได้เสนอแนวความคิดทางการบริหาร โดยเสนอว่า การบริหารเป็น เรื่องของการประสานงานภายใน องค์การ และเสนอหลักในการประสานงานและการทำงานในองค์การไว้ดังนี้ (วันชัย มีชาติ, 2549 : 39-41)

3.1 เมื่อเกิดองค์การขึ้นมาจะมีการแบ่งงานกันทำเกิดขึ้น เนื่องจากคนมีความแตกต่างกันทั้งในด้านของความถนัด ความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ การแบ่งงานกันทำจึงเป็นเรื่องจำเป็นสำหรับองค์การ

3.2 เมื่อมีการแบ่งงานกันทำ องค์การจำเป็นจะต้องมีระบบการประสานงานเพื่อเชื่อมโยงงานทุกส่วนขององค์การเข้าด้วยกัน การประสานงานโดยใช้โครงสร้างองค์การสามารถกระทำได้หลายวิธี ซึ่งแต่ละวิธีมีรายละเอียดดังนี้

3.2.1 การจัดโครงสร้างอำนาจภายในองค์การ องค์การจะประสานงานโดยการจัดโครงสร้างอำนาจที่ยึดหลักการสำคัญคือ 1) หลักขอบข่ายการควบคุม 2) หลักเอกภาพในการควบคุม และ 3) การจัดหน่วยงานย่อยในองค์การให้มีความกลมกลืน

3.2.2 การประสานงานผ่านหน้าที่ของฝ่ายบริหาร องค์การจะใช้หน้าที่ของหัวหน้าในการประสานงานในองค์การ ซึ่งหน้าที่ของหัวหน้าจะประกอบด้วยหน้าที่ 7 ประการ เรียกว่า POSDCoRB ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบริหารงานบุคคล (Staffing) การอำนวยความสะดวก (Directing) การประสานงาน (Co-Ordinating) การรายงาน (Reporting) และการบริหารงบประมาณ (Budgeting) ซึ่งหน้าที่ของนักบริหาร ทั้ง 7 ประการนี้เป็นที่รับรู้กันอย่างกว้างขวาง

3.2.3 การประสานหน่วยงานย่อยในองค์การ โดยใช้การจัดองค์การ ซึ่งกลุติก และ เออวิล เสนอว่าองค์การสามารถจัดหน่วยงานย่อยในองค์การได้หลายรูปแบบตามความเหมาะสมคือ 1) การจัดองค์การตามวัตถุประสงค์ 2) การจัดองค์การตามกระบวนการ 3) การจัดองค์การตามลูกค้า และ 4) การจัดองค์การตามสถานที่ตั้ง

การประสานงานโดยใช้การประสานทางความคิดหรือการมีเจตนารมณ์ร่วมกัน เป็นวิธีการที่องค์การประสานงานโดยการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสมาชิกในการทำงานร่วมกัน ผู้ปฏิบัติงานจะมุ่งทำงานเพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายขององค์การ การประสานโดยใช้เจตนารมณ์ของสมาชิกจะเป็นเรื่องของการสร้างอุดมการณ์ในการทำงานของสมาชิก และสร้างความจงรักภักดีในองค์การให้เกิดขึ้น

4. แนวคิดการบริหารของแมกซ์ เว็บบอร์ (Max Weber)

ปัญญาชนนักคิดด้านอุดมคติ และนักสังคมวิทยาผู้มั่งคั่งชาวเยอรมัน เขาได้พัฒนาทฤษฎีเกี่ยวกับ โครงสร้างและกิจกรรมขององค์การที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับอำนาจหน้าที่ โดยเรียกรูปแบบขององค์การในอุดมคติของเขาว่า “ระบบราชการ” (Bureaucracy) ทฤษฎีระบบราชการของเว็บอร์เป็นต้นแบบ (Model) ที่องค์กรขนาดใหญ่จำนวนมากในปัจจุบันยังคงใช้อยู่ซึ่งหลักการของทฤษฎีนี้มีส่วนละม้ายคล้ายคลึงกับทฤษฎีการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ในเรื่องความเป็นอุดมคติ

ความมีเหตุมีผล ความสามารถในการพยากรณ์ ความเป็นทางการความสามารถทางเทคนิค และความเป็นอำนาจนิยม

ระบบราชการในอุดมคติของเว็บเบอร์ มีลักษณะสำคัญ 6 ประการ ดังต่อไปนี้
(ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. 2540 : 170)

4.1 การแบ่งงานกันทำ งานต่างๆ ในองค์กรจะถูกแตกออกเป็นงานเล็ก ๆ ง่าย ๆ มีลักษณะเป็นงานประจำ และเป็นงานที่ถูกกำหนดไว้แล้วอย่างดี

4.2 ลำดับชั้นของอำนาจหน้าที่ ตำแหน่งต่าง ๆ จะถูกกำหนดหรือจัดให้อยู่ในลักษณะลำดับชั้นสายการบังคับบัญชาที่ลดหลั่นกันลงไปตำแหน่งที่ต่ำกว่าจะถูกบังคับบัญชาโดยตำแหน่งที่สูงกว่า

4.3 การคัดเลือกอย่างเป็นทางการ สมาชิกองค์การทุกคนจะถูกคัดเลือกมาจากการฝึกอบรม การศึกษา หรือการสอบคัดเลือกที่เป็นทางการเท่านั้น ไม่มีการเล่นพรรคเล่นพวก หรือความเสนห์หาจากผู้บริหารในระดับใดระดับหนึ่งขององค์การแต่อย่างใด

4.4 กฎเกณฑ์ระเบียบที่เป็นทางการ เพื่อประกันความเป็นเอกภาพ และการแสดงออกของลูกจ้างอย่างมีวินัย ผู้บริหารต้องอิงอยู่กับกฎเกณฑ์ระเบียบราชการอย่างเป็นทางการ

4.5 ความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ การใช้กฎและระเบียบราชการในการควบคุมให้เป็นเอกภาพมีเหตุผลมาจากความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวของลูกจ้างนั่นเอง ดังนั้นความสัมพันธ์ในองค์การควรมีรูปแบบของความสัมพันธ์ที่เป็นทางการเท่านั้น

4.6 ความเป็นอาชีพ ผู้บริหารในระบบราชการ คือมีอาชีพที่ทำงานภายใต้เงินเดือนประจำ และมุ่งพัฒนาวิชาชีพแห่งตนในองค์การ มิใช่เจ้าของหรือผู้ประกอบการแต่อย่างใด

5. แนวคิดการบริหาร PDCA ของ เดมมิ่ง (Dr. W. Edwards Deming)

เดมมิ่งเป็นปรมาจารย์ทางการจัดการบริหารคุณภาพ PDCA เป็นเทคนิคในการแก้ปัญหาหรือปรับปรุงการทำงานให้ดียิ่งขึ้น โดยช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถคิดปรับปรุงอย่างเป็นระบบ

วงจร PDCA ที่สมบูรณ์นั้นจะต้องหมุนไปข้างหน้าอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหมายถึงการปรับปรุงโดยไม่มีที่สิ้นสุด PDCA มีรายละเอียด ดังนี้ (ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. 2540 : 142-143)

5.1 Plan (การวางแผน) หมายความว่า การกำหนดเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ในการดำเนินงานวิธีการและขั้นตอนที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายในการวางแผนจะต้องทำความเข้าใจกับเป้าหมาย วัตถุประสงค์ให้ชัดเจน เป้าหมายที่กำหนดต้องเป็นไปตาม

นโยบาย วิสัยทัศน์ และพันธกิจขององค์กร เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ทว่าทั้งองค์กร การวางแผนในบางด้านอาจจำเป็นต้องกำหนดมาตรฐานของวิธีการทำงานหรือเกณฑ์มาตรฐานต่าง ๆ ไปพร้อมกันด้วยข้อกำหนดที่เป็นมาตรฐานนี้จะช่วยให้การวางแผนมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพราะใช้เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบได้ว่า การปฏิบัติงานเป็นไปตามมาตรฐานที่ได้ระบุไว้ในแผนหรือไม่

5.2 Do (ปฏิบัติ) หมายถึง การปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งก่อนที่จะปฏิบัติงานใด ๆ จำเป็นต้องศึกษาข้อมูลและเงื่อนไขต่าง ๆ ของสภาพงานที่เกี่ยวข้องเสียก่อน ในกรณีที่เป็งานประจำที่เคยปฏิบัติหรือเป็นงานเล็กอาจใช้วิธีการเรียนรู้ ศึกษา ค้นคว้าด้วยตนเอง แต่ถ้าเป็นงานใหม่หรืองานใหญ่ที่ต้องใช้บุคลากรจำนวนมาก อาจต้องจัดให้มีการฝึกอบรมก่อนที่จะปฏิบัติจริง การปฏิบัติจะต้องดำเนินการไปตามแผน วิธีการ และขั้นตอนที่ได้กำหนดไว้ และจะต้องเก็บรวบรวมและบันทึกข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานไว้ด้วย เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการดำเนินงานในขั้นตอนต่อไป

5.3 Check (ตรวจสอบ) เป็นกิจกรรมที่มีขึ้นเพื่อประเมินผลว่ามีการปฏิบัติงานตามแผนหรือไม่มีปัญหาเกิดขึ้นในระหว่างการทำงานหรือไม่ ขั้นตอนนี้มีความสำคัญ เนื่องจากการดำเนินงานใด ๆ มักจะเกิดปัญหาแทรกซ้อนที่ทำให้การดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผนอยู่เสมอ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพและคุณภาพของการทำงาน การติดตาม การตรวจสอบและการประเมินปัญหาจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องกระทำควบคู่ไปกับการดำเนินงาน เพื่อจะได้ทราบข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงคุณภาพของการดำเนินงานต่อไป ในการตรวจสอบและการประเมินการปฏิบัติงาน จะต้องตรวจสอบด้วยการปฏิบัตินั้นเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่ ทั้งนี้เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพของงาน

5.4 Act (การปรับปรุง) เป็นกิจกรรมที่มีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหลังจากได้ทำ การตรวจสอบแล้ว การปรับปรุงอาจเป็นการแก้ไขแบบเร่งด่วนเฉพาะหน้า หรือการค้นหาสาเหตุที่แท้จริงของปัญหา เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาซ้ำรอยเดิม การปรับปรุงอาจนำไปสู่การกำหนดมาตรฐานของวิธีการทำงานที่ต่างจากเดิม เมื่อมีการดำเนินงานตามวงจร PDCA ในรอบใหม่ ข้อมูลที่ได้จากการปรับปรุงจะช่วยให้การวางแผนมีความสมบูรณ์และมีคุณภาพเพิ่มขึ้นได้ด้วย

การบริหารงานในระดับต่าง ๆ ทุกระดับตั้งแต่เล็กที่สุดคือการทำงานประจำวันของบุคคลคนหนึ่ง จนถึง โครงการในระดับใหญ่ที่ต้องใช้กำลังคนและเงินงบประมาณจำนวนมากย่อมมีกิจกรรม PDCA เกิดขึ้นเสมอ โดยมีการดำเนินกิจกรรมที่ครบวงจรบ้าง ไม่ครบวงจรบ้าง แตกต่างกันตามลักษณะงานและสภาพแวดล้อมในการทำงาน ในแต่ละองค์กรจะมีวงจร PDCA อยู่หลาย ๆ วง วงใหญ่สุดคือวงที่มีวิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรเป็นแผนงาน (P) แผนงานวงใหญ่

สุดนี้อาจครอบคลุมระยะเวลาต่อเนื่องกันหลายปี ซึ่งจะบรรลุผลการจะผลักดันให้วิสัยทัศน์ และแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรปรากฏเป็นจริงได้จะต้องปฏิบัติ (P) โดยนำแผนยุทธศาสตร์มากำหนดเป็นแผนการปฏิบัติงาน ประจำปีของหน่วยงานต่าง ๆ ขององค์กร แผนการปฏิบัติงานประจำปีจะก่อให้เกิดวงจร PDCA ของหน่วยงานขึ้นใหม่หากหน่วยงานมีขนาดใหญ่ มีบุคลากรที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ก็จะต้องแบ่งกระจายความรับผิดชอบไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้เกิดวงจร PDCA เพิ่มขึ้นอีกหลาย ๆ วง โดยมีความเชื่อมโยงและซ้อนกันอยู่การปฏิบัติงานของหน่วยงานทั้งหมดจะรวมกันเป็น (D) ขององค์กรนั้น ซึ่งองค์กรจะต้องทำ การติดตามตรวจสอบ (C) และแก้ไขปรับปรุงจุดที่เป็นปัญหา หรืออาจต้องปรับแผนใหม่ในแต่ละปี (A) เพื่อให้วิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวนั้น ปรากฏเป็นจริงและทำให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ร่วมขององค์กร ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพ

6. การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล หรือ การบริหารจัดการที่ดี ตามความหมายของ UNDP หมายถึง “ใช้อำนาจทางการเมือง การบริหาร และเศรษฐกิจในการดำเนินภารกิจ กิจกรรมต่าง ๆ ของประเทศทุกระดับ โดยมีกลไกกระบวนการสถาบันซึ่งประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ สามารถแสดงออกถึงความต้องการผลประโยชน์การใช้สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย”

ในความหมายแบบสากล มีความหมายรวมถึง ระบบโครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจการเมือง และสังคมของสังคมของประเทศเพื่อที่ภาคต่าง ๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบและสันติสุข (อรพินท์ สพโชคชัย. 2540 : 45)

ทิพาวดี เมฆสุวรรณ (2543 : 108) ได้ให้คำนิยามของการบริหารจัดการที่ดีว่าเป็นการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้สังคมของเราอยู่ได้อย่างสงบสุข คือ จะต้องให้ทุกกระบวนการในการดำเนินการมีความยุติธรรม มีความโปร่งใสและมีส่วนร่วม และสุดท้ายประชาชนจะต้องมีความรู้สึกว่าได้รับการปฏิบัติอย่างชอบธรรม และได้มาตรฐานเดียวกัน ซึ่งนำไปสู่ความเชื่อถือศรัทธา ที่ประชาชนรู้สึกได้จริง ๆ ต่อระบบการปกครองผู้ใช้อำนาจในแต่ละขณะ

ระบบธรรมาภิบาล ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 ประกอบด้วยหลักพื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยมีรายละเอียดดังนี้

6.1 หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อบังคับเหล่านั้นโดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคล ในการนำหลักนี้มาปฏิบัติ จะต้องคำนึงถึงเรื่องความเป็นธรรมและความยุติธรรม เพราะเมื่อระบบกฎหมายมีความซับซ้อนมากขึ้น คนในสังคมก็เริ่มมองว่ากฎหมายเป็นเรื่องที่เข้าใจยาก มีวิธีปฏิบัติที่สับสน และเกิดแนวความคิดระแวงว่าข้าราชการจะแสวงหาประโยชน์ในการดำเนินการ โดยจะบังคับใช้กฎหมายกฎ ระเบียบ เหล่านี้อย่างไม่เป็นธรรม ในเรื่องนี้ภาครัฐจะต้องมีการทบทวนปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เข้าใจง่ายและมีการเผยแพร่ทำความเข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมายกับประชาชนให้ดี ให้ประชาชนเข้าใจว่าการตราและบังคับใช้กฎหมายอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลและความจำเป็นจริง ๆ มิฉะนั้นประชาชนจะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่บังคับใช้ นอกจากนี้เรื่องความเป็นธรรมแล้ว จะต้องมีการปรับปรุงกระบวนการร่าง ออกกฎหมาย และการบังคับให้มีความรัดกุม รวดเร็ว และเป็นธรรมด้วย

6.2 หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม โดยตรงค้ำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ อุดม มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ ความถูกต้องดีงามเป็นเรื่องของศีลธรรม จริยธรรม วัฒนธรรมที่สังคมยอมรับว่าเป็นแบบอย่างที่ดีปฏิบัติเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนลึกซึ้งกว่าเรื่องกฎหมายหรือหลักนิติธรรมไปอีกระดับหนึ่ง ปัญหาในการปกครองของประเทศเราส่วนหนึ่งก็เกิดจากการที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจหลายครั้ง ยังขาดจิตสำนึก ได้ใช้อำนาจบริหารที่มีไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือเพราะความเกรงกลัวอิทธิพลที่บีบบังคับมา รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้พยายามแก้ไขปัญหานี้ บางส่วนโดยวางมาตรการให้ผู้แทนประชาชนที่เข้าไปบริหารราชการต้องเข้าสู่หน้าที่ด้วยความชอบธรรม โดยการกำกับดูแลขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติต่อหญิงชายเท่าเทียมกันมีความยุติธรรมดังที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 30 ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติงานต่อประชาชนให้ที่ความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน

6.3 หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้ความโปร่งใส ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและเข้าใจง่ายและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบ ความถูกต้องชัดเจนได้ นอกจากนั้น การตัดสินใจและการปฏิบัติงานของภาครัฐต้องมีความโปร่งใส เปิดเผยมให้สาธารณชนตรวจสอบได้ เรื่องนี้เป็นประเด็นสำคัญใน การตัดสินใจลงทุนที่เหมาะสมของภาค

ธุรกิจข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ จะช่วยให้ภาคธุรกิจเอกชนตัดสินใจได้ถูกต้อง และประชาชนจะมีความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของภาครัฐมากขึ้นด้วย พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ช่วยให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของภาครัฐ ข่าวสารข้อมูลดังกล่าวจะช่วยให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริงอันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น

6.4 หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีความรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็นการได้สวนสาธารณะ การประชาพิจารณา การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ รัฐธรรมนูญกำหนดให้บุคคลมีสิทธิ มีส่วนร่วมในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนในมาตรา 87 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับปรากฏตามมาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นอกจากนี้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณา พ.ศ. 2537 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีรับฟังการแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อโต้แย้งหลายฝ่ายเพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงานอันมีผลกระทบต่อประชาชน และควรมีการสำรวจความเห็นของผู้รับบริการเพื่อปรับปรุงงานให้เกิดประโยชน์สูงขึ้น

6.5 หลักการรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตน ประชาชนทุกคนจะต้องทำความเข้าใจเรื่องสิทธิเสรีภาพ และหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและใช้อำนาจโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและมีความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของ ส่วนภาคธุรกิจเอกชนจะมีหน้าที่สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพปลอดภัยให้ผู้บริโภค และไม่สร้างความเดือดร้อนแก่ผู้อาศัยในท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญ กำหนดให้รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดแจ้งว่าดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดิน

ให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง

การจัดสรรหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายการเมืองฝ่ายประจำจะต้องมีความชัดเจนโดยให้ฝ่ายการเมืองรับผิดชอบนโยบาย ส่วนฝ่ายประจำรับผิดชอบในการดำเนินการให้บรรลุผลตามนโยบาย กรณีเกิดปัญหาในสังคมภาครัฐต้องชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจและพอใจให้ได้เพราะที่ผ่านมาเมื่อโครงการของภาครัฐเกิดปัญหาข้อผิดพลาดหรือเกิดการทุจริตประพฤติมิชอบขึ้น ก็มักจะหารับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ มาชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจไม่ได้ทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธา และเริ่มไม่ไว้วางใจในระบบราชการ

6.6 หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมโดยตรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน หลังจากเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้เข้มงวดในการใช้งบประมาณอย่างประหยัดทบทวนให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างหมุนเวียนและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติโดยการสร้างปลูกทดแทนใหม่ส่วนของการบริหารราชการได้มีแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ เพื่อให้หน่วยงานของภาครัฐมีบทบาทภารกิจที่ชัดเจน มีการปรับปรุงระบบงบประมาณ ระบบการบริหารบุคคลในภาครัฐ ปรับเปลี่ยนกฎหมายให้ทันสมัยและปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม ค่านิยมการทำงานของภาครัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับ การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ทุกหน่วยงาน ในภาครัฐจะต้องรายงานผลการทำงานและแสดงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรต่อสาธารณะ ในขณะที่เดียวกันเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเรียนรู้และทำความเข้าใจ ในเรื่อง การทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล เป็นการบริหารราชการและการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อให้การบริหารราชการแก่แผ่นดินเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอน การปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับ การตอบสนองความต้องการ

7. แนวความคิดในกลุ่มการจัดการภาครัฐแนวใหม่

แนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ หรือที่เรียกว่า NPM (New Public Management) เป็นกระแสความคิดในการบริหารองค์การที่เกิดขึ้นในช่วง 10-20 ปีที่ผ่านมา โดยแนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นี้มีสาระสำคัญคือ (วันชัย มีชาติ. 2549 : 63-68)

7.1 การนำเทคนิคและเครื่องมือทางการบริหารที่ใช้ได้ผลในภาคเอกชนมาใช้ในการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งลักษณะนี้เป็นแนวความคิดที่เรียกว่า การจัดการนิยม (Managerialism) เทคนิควิธีการบริหารที่นำมาใช้ได้แก่ การบริหารโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Managing by results) การควบคุมและจัดการในเรื่องมาตรฐานการทำงาน (Explicit standard and Measures of performance) การคำนวณความคุ้มค่าในการลงทุน (Value for money) เป็นต้น

7.2 การให้มีหน่วยงานแบบอื่นเข้ามาดำเนินการ ซึ่งจะทำให้เกิดการแข่งขันในการให้บริการประชาชน การให้หน่วยงานราชการเป็นกลไกประการเดียวจะทำให้ การบริหารไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร การใช้กลไกตลาดเข้ามาช่วยจะทำให้การจัดการภาครัฐดีขึ้น แนวความคิดในการบริหารสมัยใหม่จะเป็นการเสนอเทคนิคทางการบริหารที่นำมาแก้ปัญหาและพัฒนาการทำงานขององค์กร ซึ่งนอกจากแนวความคิดข้างต้นแล้วยังมีเทคนิคทางการบริหารอีกหลายประการที่มีการนำมาช่วยในการบริหาร เช่น เทคนิคในเรื่อง การควบคุมคุณภาพ เช่น QCC (Quality Control Circle) เทคนิค TQM (Total Quality Management) เทคนิคการบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์ (MBO : Management by Objective) เป็นต้น ซึ่งมี การนำมาใช้ในการบริหารงานขององค์กรจะเห็นได้ว่าแนวความคิด ทฤษฎีทาง การบริหาร ในยุคนี้มีความหลากหลายมากขึ้น ลักษณะของแนวความคิดจะมีความแตกต่างกันออกไป

8. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อวัตกรรมการนโยบายในการบริการสาธารณะ

สมศักดิ์ พรหมเคื้อ (2557 : 154-160) ได้สรุปปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อวัตกรรมการนโยบาย การบริการสาธารณะ ประกอบด้วย

1. ปัจจัยด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

1.1 ปัจจัยด้านประสิทธิภาพในการวางแผนและควบคุม คือ การวางแผน เป็นการกำหนดสิ่งที่ต้องการบรรลุ กำหนดวัตถุประสงค์และขั้นตอนที่จะบรรลุผล มีการวางแผนเพื่่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result-based) โดยการกำหนดขอบเขต ตั้งเป้าหมาย ตลอดจนกำหนดวิธีการ เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้ และการควบคุม หมายถึง การควบคุมองค์กรให้ดำเนินงานต่าง ๆ ภายในองค์กรให้เป็นไปตามแผนงาน ความคาดหวัง หรือมาตรฐานที่กำหนด เป็นการติดตาม (Monitoring) และประเมินผลงาน (Evaluation) ว่าเป็นไปตามแผนปฏิบัติการที่วางไว้และบรรลุตามวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์หรือไม่

1.2 ปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กร คือ องค์กรมีโครงสร้างภายนอก และภายในที่แข็งแกร่ง เช่น มีโครงสร้างที่กะทัดรัด มีระบบการตัดสินใจ มีข้อมูลข่าวสาร และ

การสื่อสารที่ดี บุคลากรมีความรู้ความสามารถ มีจำนวนเพียงพอ มีงบประมาณเพียงพอ มีระบบจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ มีวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนเทคโนโลยีที่ทันสมัย ช่วยในการดำเนินนโยบายขององค์กรมีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ

1.3 ปัจจัยภาวะผู้นำ และความร่วมมือ คือ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การรู้จักใช้วิธีจูงใจเชิงบวกแก่ผู้ปฏิบัติงาน เช่น การให้รางวัลชมเชย หรือยกย่อง การสร้างให้สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานเพื่อสร้างให้สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน เพื่อสร้างให้เกิดความผูกพัน และการยอมรับจากสมาชิกคนอื่น การรู้จักการสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพ

1.4 ปัจจัยด้านการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อม หมายถึง การที่มีผู้ที่สามารถเล่น หรือเป็นตัวแทนองค์กร มีความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกขององค์กร เช่น ระดับการสนับสนุนหรือ ด้าน จากฝ่ายต่าง ๆ จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ระดับการพึ่งพา ความสามารถในการต่อรอง สภาพแวดล้อม และเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

2. ปัจจัยด้านนโยบายเชิงพื้นที่ (Local Policy)

เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อนวัตกรรมนโยบายการบริการสาธารณะขององค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งผู้วิจัยได้วิเคราะห์ และสังเคราะห์แนวคิดด้านนโยบายเชิงพื้นที่ (Local Policy) คือ นโยบายของท้องถิ่น หรือพื้นที่ที่ออกนโยบายโดยคำนึงถึงบริบทพื้นที่ตนเองใน การพัฒนาสถานการณ์และบริบทการเปลี่ยนแปลง ทิศทางการพัฒนาพื้นที่ของประเทศ พัฒนาพื้นที่ประเทศ เชื่อมโยงภูมิภาค และโครงการที่สำคัญ ประกอบด้วย

2.1 แรงกดดันภายในพื้นที่ คือ สถานการณ์ภายในพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว และเชื่อมโยงกันมากขึ้น ส่งผลกระทบให้ต้อง ใช้ศักยภาพความได้เปรียบของที่ตั้งทางภูมิศาสตร์เศรษฐกิจและศักยภาพของท้องถิ่นต่าง ๆ ในการพัฒนาเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะต้องวางทิศทางการพัฒนาพื้นที่ ให้สอดคล้องกับโอกาสและศักยภาพการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละท้องถิ่น เพื่อให้มีการพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืน

2.2 วิสัยทัศน์ของนายก คือ การมองภาพอนาคตของนายก และการกำหนดจุดมุ่งหมายปลายทางเชื่อมโยงกับภารกิจ ค่านิยม และความเชื่อด้วยกัน แล้วจุดมุ่งหมายปลายทางที่ต้องการ จุดมุ่งหมายปลายทางดังกล่าว ต้องชัดเจน ทำทนาย มีพลัง และมีความเป็นไปได้

3.3 ข้อเรียกร้องของคนในพื้นที่ คือ ข้อคิดเห็นของคนในพื้นที่ในการพัฒนาท้องถิ่นในรูปแบบที่ต้องการ ในด้านต่างๆขององค์กรบริหารส่วนตำบล ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนตำบลที่จะกระทำ ได้ เช่น การบรรเทาสาธารณภัย และป้องกันภัย การพัฒนาอาชีพ และอื่น ๆ

3. ปัจจัยด้านการบริหารแบบบูรณาการ

เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อนวัตกรรมนโยบายการบริการสาธารณะขององค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งผู้วิจัยได้วิเคราะห์ และสังเคราะห์แนวคิดด้านการบริหารแบบบูรณาการ คือ ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบในการส่งเสริมการบริหารนวัตกรรม และพัฒนานวัตกรรม ของนวัตกรรมนโยบายการบริการสาธารณะ โดยเป็นการรวมเข้าด้วยกันเป็นหนึ่งเดียวของ โครงสร้างองค์กร กลยุทธ์องค์กร การจัดสรรทรัพยากร และกระบวนการตรวจและประเมินสมรรถนะ ครอบคลุม การกำหนดและจัดทำ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ กระบวนการบริหาร การบริหารและ จัดสรรทรัพยากร ความรู้ ความสามารถ และเทคโนโลยีและ การปฏิบัติให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมาย ขององค์กร ประกอบด้วย

3.1 การวางแผนเชิงกลยุทธ์ หมายถึง เป็นการตัดสินใจวางแผนอย่างมีระบบ มีทิศทาง มีกระบวนการทำงานที่ชัดเจน มีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม เพื่อให้องค์กร สามารถดำรงอยู่ได้ในอนาคตโดยอาศัยการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของทุกฝ่าย

3.2 การจัดองค์กรแบบผสม หมายถึง การจัดโครงสร้างองค์กรหลายรูปแบบ รวมอยู่ใน โครงสร้างองค์กรเดียวกัน ซึ่งจะเป็นการจัดแบ่งตามหน้าที่ แบ่งลักษณะของผลิตภัณฑ์ หรือแบ่งตามกลุ่มลูกค้า หรือผู้รับบริการ

3.3 การบริหารแบบกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายอำนาจให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการให้อิสระของประชาชนท้องถิ่นในการ กำหนดนโยบาย การบริหาร จัดการ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง ให้มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะ ตามกรอบของ กฎหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งการกระจายอำนาจนี้จะมีการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของ ประชาชน ในการมี ส่วนร่วมในการตัดสินใจ การบริหาร โดยยังมีรัฐบาลกลางคอยกำกับดูแล ท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น

3.4 การบริหารจัดการงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ หมายถึง วิธีการบริหาร งบประมาณที่มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลขององค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นหลัก การปฏิบัติงานขององค์กร มีผลสัมฤทธิ์เพียงใดพิจารณาได้จากการเปรียบเทียบผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงกับเป้าหมาย ที่กำหนด มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลการบริหารงบประมาณ

3.5 การบูรณาการเทคโนโลยี หมายถึง การนำสาระความรู้ ความจริงที่สามารถ นำไปใช้เพื่อการสื่อสารเรียนรู้ หรือเก็บรวบรวมได้เป็นข้อมูล มา บูรณาการ เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ เทคโนโลยีฐานข้อมูล และ เทคโนโลยีการสื่อสาร โดยองค์กรบริหารส่วนตำบลมีการนำเอา เทคโนโลยี ใหม่ ๆ หรือ นวัตกรรมในด้านต่าง ๆ มาปรับใช้ในองค์กร มาน้อยเพียงใด เช่น ระบบ อินเทอร์เน็ต ฯลฯ

4. ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมในนโยบาย

เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อนวัตกรรมนโยบายการบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งผู้วิจัยได้วิเคราะห์ และสังเคราะห์แนวคิดด้านการมีส่วนร่วมในนโยบาย คือ กระบวนการในการดำเนินการของนโยบายโดยมีการมีส่วนร่วมในการวางแผน การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในการจัดสรรประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล ประกอบด้วย

4.1 การมีส่วนร่วมในการวางแผน หมายถึง การมีส่วนร่วมในขั้นเริ่มพัฒนาเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา กำหนดความต้องการ การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาตลอดจนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

4.2 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ หมายถึง การที่ประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล มีส่วนร่วมในการปรับปรุงระบบการบริหารให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สนับสนุนทรัพยากรส่วนบุคคลให้องค์การบริหารส่วนตำบล ประสานความร่วมมือของประชาชนกับองค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาท้องถิ่น และร่วมปฏิบัติตามกรอบของแผนพัฒนาให้บรรลุตามเป้าหมาย

4.3 การมีส่วนร่วมในการจัดสรรประโยชน์ หมายถึง การที่ประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล มีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล และตอบสนองความต้องการส่วนบุคคลของประชาชน

4.4 การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล หมายถึง การที่ประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล มีโอกาสเข้าร่วมในการควบคุม และตรวจสอบการใช้งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล และมีส่วนร่วมในการประเมิน แผนงาน โครงการ ด้านความคุ้มค่าของงบประมาณ

5. ปัจจัยด้านภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง

เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อนวัตกรรมนโยบายการบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งผู้วิจัยได้วิเคราะห์ และสังเคราะห์แนวคิดด้านภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง เป็นกระบวนการที่ผู้นำมีอิทธิพลต่อผู้ร่วมงานและผู้ตาม โดยเปลี่ยนแปลงความพยายามของผู้ร่วมงานและผู้ตามให้สูงขึ้นกว่าความพยายามที่คาดหวัง พัฒนาความสามารถของผู้ร่วมงานและผู้ตามไปสู่ระดับที่สูงขึ้นและศักยภาพมากขึ้น ทำให้เกิดการตระหนักรู้ในภารกิจและวิสัยทัศน์ของทีมและขององค์การ จูงใจให้ผู้ร่วมงานและผู้ตามมองให้ไกลเกินกว่าความสนใจของพวกเขาไปสู่ประโยชน์ของกลุ่มองค์การหรือสังคม

5.1 การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ หมายถึง การที่ผู้นำประพฤติตัวเป็นแบบอย่าง หรือเป็นโมเดลสำหรับผู้ตาม ผู้นำจะเป็นที่ยกย่อง เคารพนับถือ ศรัทธา ไว้วางใจ และทำให้ผู้ตามเกิดความภาคภูมิใจเมื่อร่วมงานกัน ผู้ตามจะพยายามประพฤติปฏิบัติเหมือนกับผู้นำและต้องการเลียนแบบผู้นำของเขา

5.2 การสร้างแรงบันดาลใจ หมายถึง หมายถึง การที่ผู้นำจะประพฤติในทางที่จูงใจให้เกิดแรงบันดาลใจกับผู้ตาม โดยการสร้างแรงจูงใจภายใน การให้ความหมายและท้าทายในเรื่องงานของผู้ตาม ผู้นำจะกระตุ้นจิตวิญญาณของทีม (Team Spirit) ให้มีชีวิตชีวา มีการแสดงออกซึ่งความกระตือรือร้น โดยการสร้างเจตคติที่ดีและการคิดในแง่บวก ผู้นำจะทำให้ผู้ตามสัมผัสกับภาพที่งดงามของอนาคต ผู้นำจะสร้างและสื่อความหวังที่ผู้นำต้องการอย่างชัดเจน ผู้นำจะแสดงการอุทิศตัวหรือความผูกพันต่อเป้าหมายและวิสัยทัศน์ร่วมกัน ผู้นำจะแสดงความเชื่อมั่นและแสดงให้เห็นความตั้งใจอย่างแน่วแน่ว่าจะสามารถบรรลุเป้าหมายได้ ผู้นำจะช่วยให้ผู้ตามมองข้ามผลประโยชน์ของตนเพื่อวิสัยทัศน์และภารกิจขององค์กร ผู้นำจะช่วยให้ผู้ตามพัฒนาความผูกพันของตนต่อเป้าหมายระยะยาว

5.3 การกระตุ้นทางปัญญา หมายถึง การที่ผู้นำมีการกระตุ้นผู้ตามให้ตระหนักถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในหน่วยงาน ทำให้ผู้ตามมีความต้องการหาแนวทางใหม่ๆ มาแก้ปัญหาในหน่วยงาน เพื่อหาข้อสรุปใหม่ที่ดีกว่าเดิม เพื่อทำให้เกิดสิ่งใหม่และสร้างสรรค์ โดยผู้นำมีการคิดและการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีการตั้งสมมุติฐาน การเปลี่ยนกรอบ (Reframing) การมองปัญหา และการเผชิญกับสถานการณ์เก่า ๆ ด้วยวิถีทางใหม่แบบใหม่ ๆ มีการจูงใจและสนับสนุนความคิดริเริ่มใหม่ ๆ

5.4 การคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล หมายถึง มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับบุคคลในฐานะเป็นผู้นำให้การดูแลเอาใจใส่ผู้ตามเป็นรายบุคคลและทำให้ผู้ตามรู้สึกมีคุณค่าและมีความสำคัญ ผู้นำจะเป็นโค้ช (Coach) และเป็นที่ปรึกษา (Advisor)

6. ปัจจัยด้านทุนเฉพาะบุคคล (Individual Human Capital)

เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อนวัตกรรมนโยบายการบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งผู้วิจัยได้วิเคราะห์ และสังเคราะห์แนวคิดด้านทุนเฉพาะบุคคล ประกอบด้วยคุณสมบัติเฉพาะของบุคคล เช่น ทักษะ ความคิดสร้างสรรค์ ความกล้าหาญคุณธรรมต่าง ๆ บารมีสติปัญญา การค้นคิดประดิษฐ์ ความสามารถเฉพาะตัวในการทำงาน ความเป็นผู้นำ จะถ่ายทอดไปสู่คนอื่น โดยตรงไม่ได้ ประกอบด้วย ทักษะ ความสามารถเฉพาะตัวในการทำงาน ความเป็นผู้นำ ความกล้าหาญคุณธรรมต่าง ๆ บารมี ทุนความรู้ ความคิดสร้างสรรค์ โดยประกอบด้วย ดังนี้

6.1 ความรู้ ความสามารถเฉพาะตัวในการทำงาน หมายถึง ความรู้ที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ ถ้าไม่มีความรู้ พนักงานก็ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ที่รับผิดชอบได้อย่างถูกต้อง ความรู้นี้มักจะได้จากการศึกษา อบรม สัมมนา รวมไปถึงการแลกเปลี่ยนความรู้กับผู้มีความรู้ในด้านนั้น ๆ และทักษะ ความสามารถเฉพาะที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ ถ้าไม่มีทักษะแล้ว ก็ยากที่จะทำให้พนักงานทำงานให้มีผลงานออกมาดีและตามเป้าหมายที่กำหนด ไว้ได้ ทักษะนี้มักจะได้มาจากการฝึกฝน หรือกระทำซ้ำ ๆ อย่างต่อเนื่อง จนทำให้เกิดความชำนาญในสิ่งนั้น ยังมี คุณลักษณะ ความคิด ทักษะคติ ค่านิยม แรงจูงใจและความต้องการส่วนตัวของคุณ

6.2 ความคิดสร้างสรรค์ของคุณ หมายถึง พฤติกรรมที่แสดงออกถึงความสามารถในการคิด การทำสิ่งใหม่เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น โดยอาศัยการบูรณาการเชื่อมโยงจากความรู้และประสบการณ์เดิม สามารถวัดได้จากองค์ประกอบที่เป็นตัวแปรสังเกตได้ 4 ตัวแปร คือ ความคิดริเริ่ม ความคล่องแคล่วในการคิด ความยืดหยุ่นในการคิดและความละเอียดลออในการคิด

6.3 ผู้นำการเปลี่ยนแปลง หมายถึง ผู้นำแสดงให้เห็นในการจัดการหรือการทำงานเป็นกระบวนการที่ผู้นำมีอิทธิพลต่อผู้ร่วมงาน โดยการเปลี่ยนสภาพหรือเปลี่ยนแปลงความพยายามของผู้ร่วมงานให้สูงขึ้นกว่าความพยายามที่คาดหวัง พัฒนาความสามารถของผู้ร่วมงานไปสู่ระดับที่สูงขึ้นและมีศักยภาพมากขึ้น ทำให้เกิดการตระหนักรู้ในภารกิจและวิสัยทัศน์ของกลุ่ม จูงใจให้ผู้ร่วมงานมองไกลเกินกว่าความสนใจของพวกเขาไปสู่ประโยชน์ของกลุ่ม หรือสังคม

6.4 เครือข่าย หมายถึง กลุ่มของคนหรือองค์กรที่สมัครใจแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลระหว่างกัน หรือทำกิจกรรมร่วมกัน โดยมีการจัดรูปหรือจัดระเบียบโครงสร้างที่คนหรือองค์กรสมาชิกยังคงมีความเป็นอิสระ

6.5 ความเป็นผู้นำ หมายถึง บุคคลที่สามารถทำให้แรงจูงและความตระหนักสูงขึ้น และได้รับปฏิกิริยาจากผู้ตาม เช่น ความไว้วางใจ ความประทับใจ ความจงรักภักดีและความเชื่อมั่นต่อองค์กร

9. การนำนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ

ในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น การจูงใจ ภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กร การมีส่วนร่วม การทำงานเป็นทีม และการยอมรับซึ่งเป็นองค์ประกอบในการนำนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น ไปปฏิบัติให้บรรลุตามเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดไว้ซึ่งประกอบด้วย

9.1 การจูงใจ คือ กระบวนการที่บุคคลถูกกระตุ้นจากสิ่งเร้าโดยจงใจให้กระทำหรือคืนรนเพื่อให้บรรลุจุดประสงค์บางอย่างซึ่งจะเห็น ได้พฤติกรรมที่เกิดจากการจูงใจเป็นพฤติกรรมที่มีใช้เป็นเพียงการตอบสนองสิ่งเร้าปกติธรรมดา ยกตัวอย่างลักษณะของการตอบสนองสิ่งเร้าปกติ

คือ การขานรับเมื่อได้ยินเสียงเรียก แต่การตอบสนองสิ่งเร้าจัดว่าเป็นพฤติกรรมที่เกิดจากการงูใจ เช่น พนักงานตั้งใจทำงานเพื่อหวังความดีความชอบเป็นกรณีพิเศษ

9.2 ภาวะผู้นำของผู้บริหาร คือ ความสามารถในการเผชิญกับภาวะการณเปลี่ยนแปลงได้ โดยมีผู้นำเป็นผู้สร้างวิสัยทัศน์ให้เป็น ตัวกำกับ ทิศทาง ขององค์การในอนาคต จากนั้นจึงจัดวางคนพร้อมทั้งสื่อความหมายให้เข้าใจ วิสัยทัศน์และ สร้างแรงคลใจแก่คนเหล่านั้น ให้สามารถเอาชนะอุปสรรคเพื่อไปสู่วิสัยทัศน์ดังกล่าว

9.3 การมีส่วนร่วม คือ กระบวนการให้บุคคลเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ตัดสินใจ แก้ไขปัญหาด้วยตนเอง เน้นการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างแข็งขันของ บุคคล แก้ไขปัญหาร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสมและสนับสนุน ติดตามการ ปฏิบัติงานขององค์การและบุคคลที่เกี่ยวข้อง

9.4 การทำงานเป็นทีม คือ การร่วมกันทำงานของสมาชิกที่มากกว่า 1 คน โดยที่ สมาชิกทุกคนนั้นจะต้องมีเป้าหมายเดียวกันจะทำอะไรแล้วทุกคนต้องยอมรับร่วมกัน มีการวางแผนการทำงานร่วมกัน

9.5 การยอมรับ คือ การเปิดใจให้กว้าง ปล่อยวาง และรับฟังความคิดเห็นจากคนที่อยู่รอบข้างในทุกระดับชั้น

สรุปจากปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินการ ผู้วิจัยจึงสรุปนำเอากรอบแนวคิดการนำนโยบายการไปปฏิบัติ มาเป็นกรอบในการวิจัยโดยประกอบด้วย ปัจจัยการงูใจ ปัจจัยภาวะผู้นำของผู้บริหาร ปัจจัยการมีส่วนร่วม ปัจจัยการทำงานเป็นทีม และปัจจัยการยอมรับ

ยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม

1. ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดตามแผนพัฒนาจังหวัดมหาสารคาม (Development Strategy Development of Plan Sarakham Province) 4 ปี พ.ศ.2558 - 2561 (องค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม. 2557 : 1-40)

1.1 วิสัยทัศน์ “เป็นแหล่งผลิตสินค้าเกษตรและอาหารคุณภาพ ศูนย์กลางบริการทางการศึกษาและวัฒนธรรม ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี”

1.2 เป้าประสงค์

1.2.1 ภาคการเกษตรมีความเข้มแข็งและสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับจังหวัด

1.2.2 การพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดเติบโตอย่างสมดุลและยั่งยืน

1.2.3 เป็นศูนย์กลางบริการทางการศึกษาและวัฒนธรรม

1.2.4 ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี

1.3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดมี 4 ประเด็นยุทธศาสตร์ ดังนี้

1.3.1 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 ปรับโครงสร้างการผลิตด้านการเกษตรให้เอื้อต่อการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารคุณภาพ

1.3.2 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 ส่งเสริมการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ และวัฒนธรรมเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

1.3.3 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 ส่งเสริมและพัฒนาระบบการจัดการศึกษาเพื่อยกระดับการเป็นศูนย์กลางบริการทางการศึกษาและวัฒนธรรมของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

1.3.4 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ผู้สังคมเอื้ออาทรและสมานฉันท์

2. การวิเคราะห์ศักยภาพของท้องถิ่นในภาพรวมของจังหวัด (SWOT Analysis of the Potential of the Province)

เมื่อพิจารณาข้อมูลจากสภาพความเป็นมา สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการปกครอง การคมนาคมขนส่ง โครงสร้างพื้นฐาน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โบราณสถานและแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ รวมถึงบริบทในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนำมาวิเคราะห์ในภาพรวมของจังหวัดมหาสารคาม พบจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และปัญหาอุปสรรค ดังนี้

2.1 จุดแข็ง (Strengths : S)

2.1.1 เป็นจังหวัดที่มีทำเลตั้งอยู่บริเวณจุดศูนย์กลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนือหรือเรียกว่า “สะดืออีสาน” (Nevel of Isan) ซึ่งสามารถใช้เป็นศูนย์กลางการติดต่อค้าขายและพัฒนาเพื่อเชื่อมโยงประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) และจังหวัดชายแดนในกลุ่มอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Sup - Region : GMS) เช่น มุกดาหาร หนองคาย ได้อย่างสะดวก รวดเร็ว

2.1.2 เป็นจังหวัดที่มีปริมาณผลผลิตของพืชเศรษฐกิจหลัก คือ ข้าว อ้อย และมันสำปะหลัง เป็นจำนวนมาก สามารถใช้เป็นฐานการผลิตอุตสาหกรรมการเกษตรหรือครัวโลกที่สำคัญของประเทศและพัฒนาเป็นพืชพลังงานได้อย่างเพียงพอ

2.1.3 เป็นจังหวัดที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์และพุทธศาสนา เนื่องจากมีโบราณสถานและมีอารยธรรมที่เก่าแก่อายุนับพันปี เช่น พระธาตุนาดูน (สมัยทวารวดี พุทธ

ศตวรรษที่ 13 – 15) กุ๊สตันครัตน์ (สมัยลพบุรี) พระกันทรวิชัย (สมัยคุปตะตอนปลายละบัดละวะของอินเดีย) ซึ่งสามารถพัฒนาเพื่อต่อยอคให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวัฒนธรรม เพื่อสร้างรายได้หรือใช้เพื่อการศึกษาวิจัย

2.1.4 เป็นจังหวัดที่มีสถาบันการศึกษาของรัฐตั้งอยู่เป็นจำนวนมาก ครอบคลุมทุกสาขาเมื่อเทียบกับจังหวัดอื่น ๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จนถูกตั้งคำขวัญว่า “พุทธมณฑลอีสาน ถิ่นฐานอารยธรรม ผ้าไหมล้ำเลอค่า ตักสิลานคร” โดยมีมหาวิทยาลัยมหาสารคาม มหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันการพลศึกษา วิทยาลัยเทคนิค วิทยาลัยอาชีวศึกษา วิทยาลัยพยาบาล วิทยาลัยสารพัดช่าง วิทยาลัยการอาชีพ โรงเรียนสอนศาสนา และมีนักศึกษาจำนวนมาก ซึ่งสามารถพัฒนาในด้านอสังหาริมทรัพย์และสร้างเป็นแหล่งเรียนรู้หรือศูนย์กลางการศึกษาของภาคได้

2.1.5 เป็นจังหวัดที่มีแม่น้ำสายสำคัญคือ “แม่น้ำชี” ที่เป็นแม่น้ำสายหลักของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ไหลผ่านตัวจังหวัด และยังได้รับน้ำจากลำน้ำพองที่ไหลจากเขื่อนอุบลรัตน์ (จังหวัดขอนแก่น) ไหลรวมกัน ทำให้มีปริมาณน้ำที่ไหลผ่านตัวจังหวัดมากเพียงพอ โดยมีความยาวไม่น้อยกว่า 100 กิโลเมตร สามารถนำมาพัฒนาเป็นแหล่งน้ำขนาดใหญ่เพื่อเก็บกักน้ำไว้ใช้ในการเกษตร หรือใช้ในการอุปโภคและบริโภคได้

2.1.6 เป็นจังหวัดที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น มากถึง 143 แห่ง ครอบคลุมทั้งจังหวัด และมีความพร้อมในด้านงบประมาณ บุคลากร เครื่องมือ เครื่องจักรขนาดใหญ่ ที่สามารถรองรับการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ได้ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดเทศบาล เป็นต้น

2.1.7 เป็นจังหวัดที่มีการถ่าน โนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542) ให้อูแลรับผิดชอบหลายด้าน เช่น ด้านการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับประถมศึกษาจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย สถานศึกษา การให้การสงเคราะห์คนชรา อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ถนนทางหลวงชนบทหรือทางหลวงท้องถิ่น การบริหารจัดการสถานีขนส่ง เป็นต้น

2.2 จุดอ่อน (Weaknesses : W)

2.2.1 เป็นจังหวัดที่นับว่ายังขาดประสิทธิภาพและขาดองค์ความรู้ในการบริหารจัดการในหลาย ๆ ด้าน เช่น การพัฒนาและส่งเสริมภาคเกษตร การบริหารจัดการในระบบชลประทานที่ยังไม่ทั่วถึง ไม่ครอบคลุมพื้นที่การเกษตร การพัฒนาและส่งเสริมอาชีพของชุมชน วิสาหกิจชุมชน รวมถึงการพัฒนาผู้นำชุมชน การบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยว การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างสร้างสรรค์และยั่งยืน ทั้งในเชิงปัจเจกบุคคลและการรวมกลุ่ม นอกจากนี้ยังขาดการสนับสนุนงบประมาณในการส่งเสริมจากภาครัฐหรือผู้เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่องและจริงจัง

2.2.2 สภาพต้นทุนที่เป็นปัจจัยพื้นฐานการผลิตในบางพื้นที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการเกษตร กล่าวคือ มีสภาพดินเค็มกระจายตัวอยู่บางพื้นที่ เช่น อำเภอเชียงยืน อำเภอบรบือ อำเภอโกสุมพิสัย อำเภอนาเชือกและอำเภอยักษ์ภูมิพิสัย ทำให้เกษตรกรไม่สามารถเพาะปลูกพืชได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระดับความเค็มในแต่ละพื้นที่

2.2.3 เป็นจังหวัดที่ยังขาดความพร้อมในระบบขนส่งหรือโลจิสติกส์ (Logistic) ที่ใช้ในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในจังหวัดแลเชื่อมโยงการค้าขาย โดยเฉพาะในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) และจังหวัดในกลุ่มอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Sub - Region : GMS) ให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ นอกจากนี้โครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่เดิม ยังขาดการพัฒนาปรับปรุงให้มีความพร้อมและมีประสิทธิภาพ

2.2.4 เป็นจังหวัดที่ยังมีการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานอยู่เป็นจำนวนมาก เนื่องจากยังมีโรงงานอุตสาหกรรมค่อนข้างน้อยและยังพบว่าแรงงานส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่ไร้ฝีมือ (ตามมาตรฐานของกรมแรงงาน)

2.2.5 เป็นจังหวัดที่พบว่า ปัจจุบันมีอัตราการขยายตัวของชุมชนเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในเขตชุมชนเมืองและเขตมหาวิทยาลัย ส่งผลให้มีปัจจัยที่เอื้อต่อการเกิดอาชญากรรมเกิดขึ้นได้ง่าย เนื่องจากมี ห้างเช่า หอพัก ร้านเกมส์ ร้านอินเทอร์เน็ต เป็นจำนวนมาก และอาจส่งผลกระทบต่อในด้านวัฒนธรรม จริยธรรม คุณภาพทางการศึกษาของเด็กเยาวชน รวมถึงการสร้างความเข้มแข็งของสังคม และชุมชน

2.2.6 รายได้เฉลี่ยของประชากรต่อคนของจังหวัด รวมถึงผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับลำดับของประเทศ

2.2.7 การกำหนดทิศทางหรือแนวทางการพัฒนาในระดับท้องถิ่น ส่วนใหญ่ยังคงให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าการพัฒนาคุณภาพชีวิต

2.2.8 บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ตลอดจนการบูรณาการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานในจังหวัด

2.2.9 ยังคงพบการร้องเรียนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งในจังหวัด

2.2.10 งบประมาณในส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดส่วนใหญ่มีอยู่อย่างจำกัด ทำให้การจัดสรรงบประมาณเพื่อนำไปพัฒนาท้องถิ่นในแต่ละด้านมีลักษณะกระจายตัว ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้อย่างเพียงพอและเป็นรูปธรรม

2.3 โอกาส (Opportunities : O)

2.3.1 กระแสความต้องการอาหารปลอดภัย อาหารคุณภาพหรือการสร้างครัวโลกของประชาคมโลก นับวันค่อนข้างสูง

2.3.2 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการในนโยบายของรัฐมากขึ้น ทำให้ประชาชนเกิดการตื่นตัวเพิ่มขึ้น เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้นเพื่อลดความขัดแย้ง

2.3.3 นโยบายภาครัฐในด้านการศึกษา โดยให้การสนับสนุนส่งเสริมการสร้างแหล่งเรียนรู้ในชุมชน การเพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถของนักเรียน นิสิต นักศึกษา และประชาชนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง

2.3.4 นโยบายภาครัฐในการพัฒนาปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน ระบบขนส่งหรือโลจิสติกส์ เชื่อมโยงการติดต่อค้าขายกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) และจังหวัดชายแดนในกลุ่มอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Sub - Region : GMS)

2.3.5 นโยบายภาครัฐในการสนับสนุนการน้อมนำกระแสพระราชดำรัส เรื่อง “หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” (Philosophy of Sufficiency Economy) ของพระบาทสมเด็จพระ

เจ้าอยู่หัวฯ มาใช้เป็นแม่แบบหรือหัวใจสำคัญของการพัฒนาในทุกระดับ ทำให้ประชาชนสามารถเรียนรู้การดำรงชีวิตที่เหมาะสม อยู่อย่างพอเพียง อยู่รอดและพึ่งพาตนเองได้

2.3.6 นโยบายภาครัฐในการส่งเสริมการลงทุนในภาคธุรกิจและภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมการผลิต การแปรรูป และพืชพลังงานทดแทน

2.3.7 นโยบายภาครัฐในการสนับสนุนการลงทุนและสินเชื่อเพื่อการเกษตร นโยบายกองทุนหมู่บ้าน (SML) นโยบายส่งเสริมผลิตภัณฑ์ระดับหมู่บ้าน ชุมชน (OTOP)

2.3.8 ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทำให้สามารถรับรู้ปัญหา ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง และแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้อง ตรงประเด็น

2.3.9 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสภาท้องถิ่น ที่สามารถออกกฎหมาย เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์

2.3.10 กฎหมาย กำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารงานเพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชน ชุมชนในท้องถิ่น เช่น ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารการจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และให้การสนับสนุนช่วยเหลือหน่วยงานอื่นในจังหวัด

2.4 ภัยคุกคาม/ปัญหาอุปสรรค (Threats : T)

2.4.1 สภาพการค้าและเศรษฐกิจในเขตจังหวัด พบว่ามีการนำสินค้าราคาถูกจากประเทศจีนเข้ามาแย่งพื้นที่การตลาดในจังหวัดมากขึ้น การขยายตัวของห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ ส่งผลกระทบต่อร้านค้ารายย่อย เช่น ร้านโชว้สววย (โชว้ห่วย) รวมถึงความไม่แน่นอนของราคาผลผลิตทางการเกษตร (ข้าว มันสำปะหลัง อ้อย) ความผันผวนของราคาน้ำมันของประเทศ อาจเป็นอุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตในจังหวัด

2.4.2 การอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานหรือประชากรแฝงที่เกิดขึ้นในจังหวัด อาจส่งผลให้เกิดความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในท้องถิ่นเดิม และอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายของภาวะโรคติดต่ออย่างร้ายแรงได้

2.4.3 การเกิดความคิดความขัดแย้งทางสังคมที่เกิดขึ้นในบางพื้นที่ ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา โดยเฉพาะการพัฒนาแหล่งน้ำหรือการก่อสร้างโครงการชลประทานขนาดใหญ่ เช่น การไม่ยอมเสียสละพื้นที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม เป็นต้น

2.4.4 กระแสค่านิยมวัฒนธรรมต่างประเทศ (ตะวันตกและเกาหลี) ที่มาจากสื่อออนไลน์หรือร้านอินเทอร์เน็ต ที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก อาจเข้ามาเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม ประเพณีที่ดีงามของชุมชน

2.4.5 การเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลหรือผู้บริหารในจังหวัด อาจส่งผลให้การพัฒนาในจังหวัดขาดความต่อเนื่อง

2.4.6 สภาพพื้นที่ทางกายภาพหรือแนวทางการประกอบอาชีพ ตลอดจนวิถีชีวิต วัฒนธรรมความเป็นอยู่ของประชาชน ชุมชนในแต่ละท้องถิ่น ยังคงมีความแตกต่างกัน ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาบางอย่างที่ต้องอาศัยการรวมกลุ่ม

2.4.7 ปัจจุบันปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น มีความหลากหลายซับซ้อน เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไข

2.4.8 ภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ไม่สามารถรับมือได้ทันท่วงที

2.4.9 การเปลี่ยนแปลงนโยบายผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ ยังขาดความชัดเจน ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติได้อย่างถูกต้องและอาจนำไปสู่ความผิดพลาดหรือเกิดการฟ้องร้องขึ้นได้

2.4.10 การจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนกำหนดขึ้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่เป็นนโยบายของรัฐบาล ไม่เป็นไปตามแผนที่วางไว้ ทำให้การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่

2.5 สรุปประเด็นปัญหาที่สำคัญ (Important Issues)

2.5.1 ปัญหาด้านการศึกษาในท้องถิ่น เป็นจังหวัดที่ยังมีปัญหาด้านการศึกษาในท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากมีสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก (สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด 20 แห่ง) ทำให้มีอัตราส่วนของบุคลากรครูต่อจำนวนนักเรียนไม่เหมาะสมและเพียงพอ ทั้งยังขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการคุณภาพการศึกษาท้องถิ่น

ให้มีความเชื่อมโยงและมีความพร้อม โดยเฉพาะการเตรียมการรองรับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน นอกจากนี้ประชาชนในท้องถิ่นบางส่วนยังไม่สามารถเข้าถึงช่องทางการบริการทางการศึกษาหรือเข้าถึงแหล่งเรียนรู้ในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง

2.5.2 ปัญหาความยากจน จากสถิติของจังหวัด พบว่ายังมีครัวเรือนยากจนดูจากรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปีค่อนข้างน้อย เนื่องจากประชาชนขาดรายได้ เพราะรายได้หลักสำคัญของประชาชน คือ รายได้จากภาคเกษตรกรรมซึ่งสาเหตุมาจากปัจจัยหลายประการ เช่น สภาพภูมิประเทศหรือปัจจัยการผลิตไม่เอื้ออำนวยต่อการเกษตร สภาพดินเค็ม การบริหารจัดการในระบบชลประทานยังไม่ครอบคลุมพื้นที่การเกษตร ปัญหาด้านทุนการผลิตค่อนข้างสูง ราคาสินค้าตกต่ำ เป็นต้น

2.5.3 ปัญหาด้านสังคม เป็นจังหวัดหนึ่งที่มีผลกระทบจากการขยายตัวของชุมชน โดยเฉพาะบริเวณใกล้กับสถานศึกษา (มหาวิทยาลัย) เนื่องจากมีสถานประกอบการ เช่น หอพัก ร้านอาหารเน็ต ร้านคาราโอเกะ ร้านเกมส์ เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก เป็นปัจจัยที่เอื้อต่อการเกิดปัญหาหลายด้าน เช่น ปัญหาอาชญากรรม การพนัน การมั่วสุม การแพร่ระบาดของยาเสพติด และอาจส่งผลกระทบต่อด้านอื่น ๆ เช่น ด้านคุณธรรม จริยธรรม และวัฒนธรรมที่ดีงามของท้องถิ่น ทำให้สังคม ชุมชนขาดความเข้มแข็ง นอกจากนี้ยังมีปัญหาบ้างเล็กน้อยเกี่ยวกับการจัดบริการและการเข้าถึงการบริการสาธารณะจากหน่วยงานภาครัฐให้แก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เช่น ผู้สูงอายุหรือคนพิการ ยังได้รับการบริการไม่ทั่วถึงและเป็นธรรม

2.5.4 ปัญหาแรงงาน พบว่าส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่ไร้ฝีมือตามมาตรฐานของกรมแรงงาน ปัญหาแรงงานอพยพมักเกิดในช่วงหลังฤดูเก็บเกี่ยว โดยจะมีการเคลื่อนย้ายแรงงานหรืออพยพแรงงานเพื่อเดินทางเข้าไปทำงานในกรุงเทพฯ หรือต่างจังหวัด ซึ่งจะมีทั้งในภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม ภาคการประมง และปัจจุบันเริ่มประสบปัญหาแรงงานต่างด้าว (แรงงานแฝง)

2.5.5 ปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐาน จังหวัดมหาสารคาม เป็นจังหวัดที่ยังขาดการผสมผสานในการติดต่อค้าขายหรือตอบสนองความต้องการของประชาชน กล่าวคือ ขาดความพร้อมในระบบขนส่งหรือโลจิสติกส์ รวมถึงขาดการจัดทำโครงข่ายเชื่อมโยงถนนและแหล่งน้ำ

ในท้องถิ่นให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ ซึ่งน่าจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น การติดต่อค้าขายในภาคธุรกิจ กระบวนการผลิตในภาคการเกษตรตลอดจนการเชื่อมโยงกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่กำลังจะเกิดขึ้น

2.5.6 ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม จังหวัดมหาสารคาม จะประสบปัญหาเกี่ยวกับดินเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะปัญหาคุณภาพดินต่ำและการแพร่กระจายของดินเค็มส่งผลกระทบต่อพื้นที่การเกษตร นอกจากนี้ยังมีปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ขาดการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ เช่น สถานที่ทิ้งขยะ การกำจัดขยะหรือสถานที่บำบัดขยะ การทิ้งของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม บ้านเรือน ชุมชน เป็นต้น

2.5.7 ปัญหาความรุนแรงของภัยพิบัติทางธรรมชาติ จังหวัดมหาสารคาม มักจะประสบปัญหาอุทกภัยเป็นประจำทุกปี ทั้งในเขตเมืองและพื้นที่เกษตรกรรม โดยเฉพาะพื้นที่ใกล้บริเวณลุ่มน้ำชี และปัญหาภัยแล้ง ซึ่งทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนทั้งในด้านน้ำสำหรับอุปโภค บริโภค รวมถึงผลผลิตทางการเกษตร ส่วนใหญ่มักเกิดในเขตพื้นที่ที่ไม่มีแหล่งเก็บกักน้ำหรือแม่น้ำไหลผ่าน นอกจากนี้ปัจจุบันยังมีปัญหาเกี่ยวกับวาตภัยในบางพื้นที่เพิ่มขึ้นอีกด้วย

2.5.8 ปัญหาประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การขาดความน่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับจากประชาชนที่มีต่อองค์กร และขาดการบูรณาการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น เพื่อการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อการพัฒนาในภาพรวมของจังหวัด

3. ประเด็นความต้องการในอนาคตเพื่อนำไปสู่การกำหนดวิสัยทัศน์ (Needs in the Future to Vistion)

3.1 ยกระดับการศึกษาในท้องถิ่น ให้มีความก้าวหน้า ทันสมัย พร้อมทั้งสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงแหล่งเรียนรู้ทางการศึกษาในท้องถิ่นให้ครอบคลุมทั่วถึงและเพียงพอ

3.2 ส่งเสริมการมีงานทำและเพิ่มรายได้ของประชาชนในท้องถิ่น พร้อมทั้งสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ผู้นำชุมชน ให้มีความรอบรู้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงของประชาคมโลก

3.3 พัฒนารับปรุงและบริหารจัดการในทุก ๆ ด้านอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่ในระดับต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ ให้มีความยั่งยืน พร้อมทั้งพัฒนาขีดความสามารถและศักยภาพให้มีความพร้อมต่อการพัฒนาจังหวัดโดยรวม

3.4 พัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดและสามารถบูรณาการร่วมกับหน่วยงานในจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สรุปจากประเด็น ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดมี 4 ประเด็นยุทธศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์ที่ 1 ปรับโครงสร้างการผลิตด้านการเกษตรให้เอื้อต่อการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารคุณภาพ ยุทธศาสตร์ที่ 2 ส่งเสริมการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ และวัฒนธรรมเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ยุทธศาสตร์ที่ 3 ส่งเสริมและพัฒนากิจการศึกษาศึกษาเพื่อยกระดับการเป็นศูนย์กลางบริการทางการศึกษาและวัฒนธรรมของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ยุทธศาสตร์ที่ 4 พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ผู้สังคมเอื้ออาทรและสมานฉันท์ ซึ่งเป็นประเด็นที่มีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาในเขตพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม

4. ยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดมหาสารคาม
(Development Strategy of the Local Government in the Province) (องค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม, 2557 : 1-40)

ภายใต้ภาวะบ้านเมืองที่กำลังก้าวสู่การเปลี่ยนแปลง ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดยเฉพาะการก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) ถือเป็นภาระหน้าที่ที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ ในการที่จะนำพาประชาชน สังคม ชุมชน ในท้องถิ่นให้สามารถอยู่รอดปลอดภัย รู้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น สามารถพึ่งพาตนเองและช่วยเหลือผู้อื่นได้อย่างเหมาะสม ดังนั้นจึงจำเป็นต้องกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมของจังหวัดให้มีความสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศและทิศทางการพัฒนาจังหวัด ให้มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม เช่น เร่งสร้างการจัดการคุณภาพทางการศึกษาและสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ในท้องถิ่นให้มีความครอบคลุมและต้องเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ด้วยการเพิ่มช่องทางในการเข้าถึงบริการทางการศึกษาอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ตลอดจนยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและสร้างความเข้มแข็งของสังคม ชุมชน ควบคู่ไปกับการสร้างความมั่นคงเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในท้องถิ่นให้มีความยั่งยืนและมีความพร้อมในทุก ๆ ด้าน เพื่อรองรับการพัฒนาในภาพรวมของจังหวัด รวมถึงการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นในจังหวัด ให้ทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการ เป็นที่พึ่งของประชาชนในท้องถิ่น โดยได้กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา ตัวชี้วัด ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนา ดังนี้

4.1 วิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา และตัวชี้วัด

4.1.1 วิสัยทัศน์ “ท้องถิ่นมหาสารคามการศึกษาก้าวหน้าไกล ประชาชนเป็นสุข อยู่รอดปลอดภัย สังคมเข้มแข็ง รู้เท่าทัน พัฒนาอย่างสร้างสรรค์และยั่งยืน” Vision : Local of Mahasarakham Educational Progress, People Happy, Survive Strong Social Awareness , Creativity and Sustainable Development.

4.1.2 พันธกิจ (Missions)

1) พัฒนาคุณภาพทางการศึกษาและสร้างแหล่งเรียนรู้ในท้องถิ่น ให้มีความพร้อมต่อประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และประชาคมโลก รวมถึงเพิ่มช่องทางในการเข้าถึงการศึกษาท้องถิ่น

2) พัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนในท้องถิ่นให้อยู่ดีกินดี ดำรงชีวิตอย่างเหมาะสม อยู่รอดปลอดภัย รวมถึงเสริมสร้างศักยภาพสังคม ชุมชน ให้เข้มแข็งและรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง

3) ส่งเสริมการผลิตและการบริการ บนพื้นฐานองค์ความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นอย่างสร้างสรรค์ พร้อมพัฒนาปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน แหล่งน้ำสาธารณะ รวมถึงอนุรักษ์คุ้มครองโบราณสถาน สืบสานวัฒนธรรมประเพณีที่ดั้งเดิมของท้องถิ่นและร่วมจัดการสิ่งแวดล้อม

4) พัฒนาและเสริมสร้างประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงสนับสนุนหน่วยงานและการบูรณาการในการพัฒนาจังหวัด

4.1.3 วัตถุประสงค์ (Objectives)

- 1) เพื่อบริหารจัดการการศึกษาท้องถิ่นและสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้
- 2) เพื่อสร้างรายได้ ลดรายจ่ายของประชาชนและสร้างความเข้มแข็งของสังคม ชุมชน
- 3) เพื่อสร้างความพร้อมโครงสร้างการผลิตและการบริการ
- 4) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานในจังหวัด

4.1.4 จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา (Goals)

- 1) การศึกษาท้องถิ่นมีคุณภาพ ประชาชนเข้าถึงแหล่งเรียนรู้ได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

2) ประชาชนมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น พึ่งตนเองได้ สังคม ชุมชนเข้มแข็งและรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง

3) ท้องถิ่นมีการพัฒนาอย่างสร้างสรรค์และเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีความพร้อมต่อการพัฒนาจังหวัด

4) หน่วยงานท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ ทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการ

4.1.5 ตัวชี้วัด (Key Performance Indicators : KPIs)

1) ระดับความสำเร็จในการจัดการศึกษาเป็นร้อยละของสถานศึกษาที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตจังหวัดมหาสารคาม ที่ผ่านการประเมินรับรองมาตรฐานจาก สมศ. หรือ จำนวนแหล่งเรียนรู้ที่เพิ่มขึ้น (รวมจำนวนแหล่งเรียนรู้ในสถานศึกษาและนอกสถานศึกษา)

2) รายได้เฉลี่ยของประชาชนในภาพรวมจังหวัดที่เพิ่มขึ้น ต่อคนต่อปี หรือ ระดับความสำเร็จในการพัฒนาศักยภาพของผู้นำชุมชน หมู่บ้าน ตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม

3) ร้อยละที่เพิ่มขึ้นของ โครงการพัฒนาที่ดำเนินงานจริงประจำปี งบประมาณต่อโครงการพัฒนาที่ปรากฏในปีแรกตามแผนพัฒนาสามปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ หรือ จำนวนที่เพิ่มขึ้นของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดมหาสารคาม

4) ร้อยละที่เพิ่มขึ้นของผลการตรวจประเมินมาตรฐานการปฏิบัติราชการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดมหาสารคาม

5) ร้อยละขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมจังหวัด ที่นำแผนพัฒนา หรือ แผนชุมชน ไปสู่การปฏิบัติ ตามเกณฑ์ที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนด

5. ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนา

ประกอบด้วย 4 ประเด็นยุทธศาสตร์ คือ

5.1 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 การจัดการศึกษาและสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ในท้องถิ่น โดยให้ความสำคัญในการบริหารจัดการการศึกษาและพัฒนาคุณภาพทางการศึกษาในท้องถิ่น ด้วยการเร่งสร้างแหล่งเรียนรู้ในท้องถิ่นตลอดจนมุ่งเน้นการพัฒนาทรัพยากรบุคคลด้านการศึกษาในท้องถิ่น ด้วยการเพิ่มศักยภาพ ประสิทธิภาพ คุณภาพ ความรู้ความสามารถ ทักษะ

สำหรับกาเรียน การสอน รวมถึงการปลูกฝังจิตสำนึก และสร้างค่านิยมทางวัฒนธรรม คุณธรรม และจริยธรรมที่ดียิ่ง ให้แก่นักเรียน ครู บุคลากรทางการศึกษา และประชาชนในท้องถิ่น

5.1.1 เป้าประสงค์ระดับยุทธศาสตร์

1) เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้าถึงการบริการทางการศึกษาได้อย่างทั่วถึง

2) เพื่อสร้างความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและประชาคมโลก

5.1.2 กลยุทธ์หรือแนวทางการพัฒนา ประกอบด้วย

1) พัฒนาคุณภาพและบริหารจัดการการศึกษา รวมถึงการบริการทางการศึกษาท้องถิ่น

2) พัฒนาผู้เรียนและผู้สอน รวมถึงบุคลากรทางการศึกษาท้องถิ่น

3) สนับสนุนงานวิชาการและกิจกรรมทางการศึกษาท้องถิ่น

5.1.3 ตัวชี้วัดระดับยุทธศาสตร์

1) ร้อยละของการศึกษาต่อ ม.ปลาย , อุดมศึกษา และสายอาชีพ

2) ร้อยละของผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาสูงกว่าค่ามาตรฐานที่กำหนด

3) ร้อยละของสถานศึกษาที่ผ่านการรับรองมาตรฐาน (สมศ.)

4) ร้อยละของสถานศึกษาที่มีการบริหารจัดการที่เข้มแข็ง

5) ร้อยละที่เพิ่มขึ้นของแหล่งเรียนรู้

6) ร้อยละที่เพิ่มขึ้นของการเข้าถึงการบริการทางการศึกษา

7) จำนวนเด็ก เยาวชน นักเรียน ประชาชนที่เข้าร่วมกิจกรรมศิลปกรรม

คุณธรรม จริยธรรมที่ดียิ่ง

8) จำนวนแผนงาน และโครงการในการจัดการความรู้ในหน่วยงาน การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

9) จำนวนแผนงาน และโครงการพัฒนานักกีฬาให้เป็นนักกีฬาทิมชาติหรือไปสู่ความเป็นนักกีฬาอาชีพ

5.2 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างความเข้มแข็งของสังคมและชุมชนในท้องถิ่น โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น มุ่งเน้น

การส่งเสริมการประกอบอาชีพ ด้วยการสนับสนุนแนวทางดำรงชีวิตภายใต้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง การสนับสนุนแนวทางตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตลอดจนการพัฒนาศักยภาพของผู้นำชุมชน ผู้นำองค์กร กลุ่มและเครือข่ายต่าง ๆ พร้อมทั้งสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนมีสุขภาพร่างกายที่แข็งแรง ด้วยการสนับสนุนและส่งเสริมการกีฬาในทุกระดับ การรณรงค์ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด การป้องกันและลดอุบัติเหตุบนท้องถนน รวมถึงให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินหรือภัยพิบัติทางธรรมชาติ และผู้ด้อยโอกาสทางสังคมในท้องถิ่น

5.2.1 เป้าประสงค์ระดับยุทธศาสตร์

1) เพื่อเพิ่มรายได้และลดรายจ่ายให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองได้

2) เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

5.2.2 กลยุทธ์หรือแนวทางการพัฒนา ประกอบด้วย

1) พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพ

2) เสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งในสังคม ชุมชน

3) สนับสนุนและส่งเสริมกิจกรรม กีฬา และนันทนาการ

5.2.3 ตัวชี้วัดระดับยุทธศาสตร์

1) จำนวนครัวเรือนยากจนที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ ได้รับการส่งเสริมการดำรงชีวิตตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

2) จำนวนแผนงาน / โครงการ / กิจกรรมที่ส่งเสริมแนวทางตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

3) ร้อยละของชุมชนที่ได้รับการส่งเสริม/สนับสนุน/การจัดทำแผนชุมชน ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วม

4) ร้อยละของผู้นำชุมชน/ผู้นำองค์กร/กลุ่มและเครือข่ายต่าง ๆ ที่ได้รับการส่งเสริม/สนับสนุนการเสริมสร้างศักยภาพ / ประสิทธิภาพ

5) จำนวนหมู่บ้านที่เป็นหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียงต้นแบบ

6) ร้อยละของครอบครัว / ชุมชนที่มีความเข้มแข็งเพิ่มขึ้น

7) ร้อยละผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน/ภัยพิบัติทางธรรมชาติ /

ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมที่ได้รับการสงเคราะห์ช่วยเหลือ / ได้รับสวัสดิการสังคม

8) ร้อยละขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแผนงานด้านสวัสดิการสังคม

5.3 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาโครงสร้างการผลิตและสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจในท้องถิ่น

โดยให้ความสำคัญต่อกระบวนการ : Upstream Midstream Downstream (of the Process) เช่น ภาคการเกษตรตั้งแต่ระดับต้นน้ำ ด้วยการสนับสนุนปัจจัยพื้นฐานการผลิต ปัจจัยที่เอื้อประโยชน์ต่อกระบวนการผลิตในระดับกลางน้ำ จนถึงระบบการตลาดในระดับปลายน้ำ มุ่งเน้นการพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน โครงข่ายคมนาคม แหล่งน้ำสาธารณะ โบราณสถานและแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ ควบคู่ไปกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม รวมถึงการอนุรักษ์ขนบธรรมเนียม วัฒนธรรมประเพณีที่ดีงาม และภูมิปัญญาของท้องถิ่น

5.3.1 เป้าประสงค์ระดับยุทธศาสตร์

- 1) เพื่อสร้างรากฐานความมั่นคงทางเศรษฐกิจในท้องถิ่นให้มีความพร้อมต่อการพัฒนาจังหวัด
- 2) เพื่อรองรับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC)

5.3.2 กลยุทธ์หรือแนวทางการพัฒนา ประกอบด้วย

- 1) พัฒนาปัจจัยการผลิตภาคการเกษตร
- 2) พัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน แหล่งน้ำสาธารณะ โบราณสถานและแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญรวมถึงร่วมจัดการสิ่งแวดล้อม
- 3) สนับสนุนและส่งเสริม ขนบธรรมเนียม วัฒนธรรมประเพณี รวมถึงภูมิปัญญาท้องถิ่น

5.3.3 ตัวชี้วัดระดับยุทธศาสตร์

- 1) ร้อยละที่เพิ่มขึ้นของรายได้ที่เกิดจากการท่องเที่ยว
- 2) ร้อยละของปริมาณแหล่งน้ำที่ได้รับการพัฒนาและปรับปรุงเพิ่มขึ้น
- 3) ร้อยละของถนนที่ได้รับการก่อสร้าง/บูรณะ/ปรับปรุงเพิ่มขึ้น
- 4) จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการส่งเสริมให้มีการพัฒนาเมือง โดยการวางผังเมืองที่ได้มาตรฐาน
- 5) จำนวน โครงการ/กิจกรรมเกี่ยวกับขนบธรรมเนียม วัฒนธรรมประเพณี รวมถึงภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ได้รับการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์

6) ร้อยละที่เพิ่มขึ้นของการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาสร้างมูลค่าเพิ่ม

5.4 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนาแลเสริมสร้างประสิทธิภาพองค์กร

โดยให้ความสำคัญที่เกี่ยวกับการปฏิรูปองค์กร การปรับปรุง กฎ ระเบียบ และ พัฒนามาตรฐานการทำงาน ด้วยการปรับบทบาท โครงสร้างและกลไกการจัดการ ลดขั้นตอนการ ควบคุมและสั่งการ โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก และสามารถ ทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นในจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยการสร้างเครือข่ายการทำงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน ตลอดจนเพิ่มคุณภาพในการจัดบริการและให้บริการ สาธารณะ พร้อมปลูกฝังจิตสำนึกของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความยึดมั่นใน หลักคุณธรรม จริยธรรม พร้อมรับการตรวจสอบจากภาคประชาชนและยึดถือปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมายอย่างเคร่งครัด รวมถึงพัฒนาระบบฐานข้อมูลและสร้างองค์ความรู้ใหม่ ๆ ต่อการพัฒนา ท้องถิ่น

5.4.1 เป้าประสงค์ระดับยุทธศาสตร์

- 1) เพื่อให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ มีความทันสมัย
- 2) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นและ ต่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม

5.4.2 กลยุทธ์หรือแนวทางการพัฒนา ประกอบด้วย

- 1) เสริมสร้างศักยภาพและประสิทธิภาพการทำงาน
- 2) เสริมสร้างกระบวนการพัฒนาระหว่างหน่วยงานอย่างบูรณาการ
- 3) สนับสนุนหน่วยงานอื่นในการพัฒนาตามที่กฎหมายกำหนด

5.4.3 ตัวชี้วัดระดับยุทธศาสตร์

- 1) ร้อยละขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถลดขั้นตอนและ ระยะเวลาในการให้บริการ
- 2) ร้อยละของบุคลากรที่มีส่วนร่วมในกิจกรรมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้
- 3) ร้อยละของงานบริการสาธารณะที่ได้จัดทำมาตรฐานหรือคู่มือการ ให้บริการ
- 4) ร้อยละของงานบุคลากรที่ผ่านการอบรม / สัมมนา / เพิ่มระดับของขีด ความสามารถ / สมรรถนะ ตามแผนพัฒนาบุคลากร / ที่ส่วนราชการกำหนด

5) ร้อยละของข้อมูลที่มีความครอบคลุม / ถูกต้อง / ทันสมัย / สนับสนุนการ
จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระยะยาวและแผนพัฒนาสามปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6) ร้อยละขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการประเมินมาตรฐานการ
ปฏิบัติราชการ

สรุปจากประเด็น ยุทธศาสตร์การพัฒนาระยะยาวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขต
จังหวัด 4 ปี (พ.ศ. 2558 - 2561) โดยเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาระยะยาวที่มีความสอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์
การพัฒนาจังหวัดตามแผนพัฒนาจังหวัดมหาสารคาม (Development Strategy Development of
Plan Sarakham Province) 4 ปี (พ.ศ. 2558 - 2561) โดยประกอบด้วย

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การจัดการศึกษาและสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ในท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างความเข้มแข็งของสังคมและชุมชนในท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาโครงสร้างการผลิตและสร้างความมั่นคงทาง
เศรษฐกิจในท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนาและเสริมสร้างประสิทธิภาพองค์กร

ผู้วิจัยจึงนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระยะยาวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตจังหวัด
มหาสารคาม 4 ปี (พ.ศ. 2558 - 2561) มาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยในครั้งนี้

บริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม

1. สภาพทั่วไปของ จังหวัดมหาสารคาม

จังหวัดมหาสารคามตั้งอยู่บริเวณตอนกลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนืออยู่ระหว่าง
เส้นรุ้งที่ 15 องศา 25 ลิปดา และ 16 องศา 40 ลิปดาเหนือ เส้นแวงที่ 102 องศา 50 ลิปดา และ 103
องศา 30 ลิปดาตะวันออก มีพื้นที่ 5,228.843 ตารางกิโลเมตร หรือ 3,268,026.87 ไร่ ห่างจาก
กรุงเทพฯ โดยทางรถยนต์ 470 กิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดใกล้เคียง ดังนี้

ทิศเหนือ	ติดต่อกับ	จังหวัดขอนแก่นและจังหวัดกาฬสินธุ์
ทิศใต้	ติดต่อกับ	จังหวัดสุรินทร์และจังหวัดบุรีรัมย์
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับ	จังหวัดกาฬสินธุ์และจังหวัดร้อยเอ็ด
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับ	จังหวัดขอนแก่นและจังหวัดบุรีรัมย์

2. ลักษณะภูมิประเทศ

ลักษณะภูมิประเทศโดยทั่วไปของจังหวัดมหาสารคามเป็นพื้นที่ค่อนข้างราบเรียบ ถึงลูกคลื่นลอนลาด พื้นที่โดยทั่วไปมีความสูงจากระดับน้ำทะเลประมาณ 130 – 230 เมตร ด้านทิศตะวันตกและทิศเหนือเป็นที่สูงในเขตอำเภอโกสุมพิสัย อำเภอเชียงยืน และอำเภอกันทรวิชัย ครอบคลุมพื้นที่ประมาณครึ่งหนึ่งของพื้นที่จังหวัด และค่อย ๆ ลาดเทมาทางทิศตะวันออกและทิศใต้มีลำน้ำสำคัญหลายสายไหลผ่าน สภาพพื้นที่สามารถแบ่งออกได้ 3 ลักษณะ คือ

2.1 พื้นที่ราบเรียบถึงค่อนข้างราบเรียบ ส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่มริมน้ำ เช่น ที่ราบลุ่มริมแม่น้ำชี ในบริเวณอำเภอเมืองมหาสารคาม อำเภอ โกสุมพิสัย และทางตอนใต้ของจังหวัดแถบชายทุ่งกุลาร้องไห้

2.2 พื้นที่ค่อนข้างราบเรียบสลับกับลูกคลื่นลอนลาด พบทางบริเวณตอนเหนือของ อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย เป็นแนวยาวไปทางตะวันออกถึงอำเภอเมืองมหาสารคาม

2.3 พื้นที่ลูกคลื่นลอนลาด สลับกับพื้นที่ลูกคลื่นลอนชัน พบทางตอนเหนือ และตะวันตกของจังหวัด บริเวณนี้มีเนื้อที่ประมาณครึ่งหนึ่งของเนื้อที่ของจังหวัด

3. ลักษณะภูมิอากาศ

เป็นลักษณะภูมิอากาศแบบมรสุมเมืองร้อน (Tropical Monsoon Climate) ในช่วงมรสุมฤดูร้อนจะได้รับลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ที่พัดมาจากมหาสมุทรอินเดีย สภาพโดยทั่วไปจะมีลักษณะฝนตกสลับกับอากาศแห้ง (Wet and dry Climate) มีปริมาณน้ำฝนเฉลี่ยในปี 2549 ประมาณ 1,304.7 มม./ปี โดยมีจำนวนวันที่ฝนตกตลอดทั้งปีจำนวน 109 วัน ปริมาณฝนสูงสุดเมื่อวันที่ 21 กันยายน 2549 วัดได้ 81.7 มิลลิเมตร ในปี 2550 ตั้งแต่เดือนมกราคม – กรกฎาคม อุณหภูมิเฉลี่ยประมาณ 34.80 องศาเซลเซียส อุณหภูมิสูงสุดเฉลี่ยประมาณ 38.30 องศาเซลเซียส อุณหภูมิสูงสุดเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2550 วัดได้ประมาณ 41.50 องศาเซลเซียส สำหรับฤดูต่าง ๆ มี 3 ฤดู คือ ฤดูร้อน เริ่มตั้งแต่เดือนมีนาคม ไปจนถึงเดือนมิถุนายน ฤดูฝนเริ่มตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ไปจนถึงเดือนตุลาคม และฤดูหนาวเริ่มตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน เป็นต้น ไปจนถึงเดือนกุมภาพันธ์

4. เขตการปกครอง

จังหวัดมหาสารคามมีพื้นที่ประมาณ 5,228.843 ตารางกิโลเมตร แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 13 อำเภอ 143 ตำบล (องค์การบริหารส่วนตำบล 125 แห่ง) 1,944 หมู่บ้าน

5.4 ยุทธศาสตร์ด้านพัฒนาสังคม และการเมืองการบริหาร ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาด้านการเมืองการปกครอง การบริการสาธารณะ เช่น การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน มาติดต่อราชการ การบริการด้านข้อมูลข่าวสาร การประชาสัมพันธ์ แบบต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วม

5.5 ยุทธศาสตร์ด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ส่งเสริมและพัฒนาการศึกษาของเด็ก เยาวชน ส่งเสริมและบำรุงศาสนา สนับสนุนภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น

5.6 ยุทธศาสตร์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมการดูแลและการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คุ้มครองดูแลที่สาธารณประโยชน์ เป็นต้น

5.7 ยุทธศาสตร์ด้านการเกษตร ส่งเสริมสนับสนุนการทำเกษตรปลอดสารพิษ การใช้ปุ๋ยชีวภาพ ลด การใช้สารเคมี

5.8 ยุทธศาสตร์ด้านแหล่งน้ำ พัฒนาด้านภาวะการขาดแคลนน้ำบริเวณริบโคก รวมทั้งเพื่อการเกษตร เช่น ขุดสระน้ำ บ่อน้ำบาดาล ขุดลอกลำห้วย สระน้ำ ระบบประปา เป็นต้น

6. แนวทางการพัฒนา

6.1 แก้ไขปรับปรุง และบำรุงด้าน โครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ท่อระบายน้ำ ไฟฟ้า เป็นต้น

6.2 การป้องกันและแก้ปัญหาคาการระบาดของยาเสพติด พัฒนายกระดับ ความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น

6.3 การพัฒนาด้านบุคลากร เพิ่มประสิทธิภาพการบริการประชาชนทั้งในและนอกเวลาราชการ

6.4 พัฒนาเครื่องมือเครื่องใช้และสถานที่ปฏิบัติงานให้เพียงพอในการปฏิบัติราชการ อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการมาติดต่องานราชการ

6.5 สนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาควบคู่คุณธรรม จริยธรรม ผสมผสานเทคโนโลยีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

6.6 ปรับปรุงที่สาธารณประโยชน์ สร้างสวนหย่อม สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ และส่งเสริมการออกกำลังกายของประชาชน

6.7 พัฒนาด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยสร้างจิตสำนึกและตระหนักในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีการเฝ้าระวังและฟื้นฟูธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

7. นโยบายขยายการบริหารงานของผู้บริหาร

7.1 ด้านการบริหารจัดการ

7.1.1 ส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบาย

7.1.2 บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล โดยยึดถือประโยชน์ของประชาชนเป็นหลักด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรม

7.2 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ผังเมืองและสาธารณูปโภค

7.2.1 ส่งเสริมและสนับสนุนการก่อสร้างถนนคอนกรีตภายในตำบล ปรับปรุงและก่อสร้างถนนหินคลุก หินลูกรัง เชื่อมระหว่างหมู่บ้านเพื่อให้การสัญจรภายในหมู่บ้านและระหว่างหมู่บ้านสะดวก มีความปลอดภัยในการสัญจร ก่อสร้างและปรับปรุงถนนเข้าสู่ที่ทำการเกษตร เพื่อการขนส่งสินค้าทางการเกษตรอย่างสะดวกและรวดเร็ว

7.2.2 ส่งเสริมและสนับสนุนการก่อสร้าง ปรับปรุงแก้ไขปัญหาระบบภายในหมู่บ้านให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

7.2.3 ส่งเสริมและสนับสนุนการก่อสร้าง ปรับปรุง บำรุงรักษาประปาภายในหมู่บ้านให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

7.2.4 สนับสนุนการขยายเขตประปาหมู่บ้านภายในตำบลอย่างทั่วถึง

7.2.5 ส่งเสริมและสนับสนุนการติดตั้ง บำรุงรักษาไฟฟ้าสาธารณะของหมู่บ้านตามพื้นที่ที่จำเป็นอย่างเพียงพอ

7.2.6 สนับสนุนการขยายเขตไฟฟ้าให้มีใช้ทุกครัวเรือน

7.2.7 สนับสนุนการจัดทำผังเมืองให้มีการกำหนดวางแผนบริหารจัดการให้สอดคล้องกับการปลูกสร้างในอนาคต

7.3 ด้านการเกษตร

7.3.1 ส่งเสริมและสนับสนุนการเพิ่มผลผลิตและมูลค่าต่อพื้นที่

7.3.2 ส่งเสริมและสนับสนุน การเกษตรปลอดสารพิษในลักษณะเกษตรอินทรีย์หรือเกษตรธรรมชาติให้ขยายวงกว้างมากขึ้น

7.3.3 ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรอย่างเพียงพอและทั่วถึง

7.3.4 สนับสนุนการขยายเขตไฟฟ้าเพื่อการเกษตร

7.3.5 ส่งเสริมและสนับสนุนการปลูกสัตว์รวมทั้งการควบคุมป้องกันโรคระบาดสัตว์

7.4 ด้านการศึกษา

7.4.1 สนับสนุนสื่อการเรียนการสอนทุกโรงเรียนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7.4.2 สนับสนุนการจัดกิจกรรมภายในโรงเรียนทุกแห่งทั้งดนตรี กีฬา วิชาการ ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7.4.3 สนับสนุนโครงการอาหารกลางวันอาหารเสริม (นม) ให้กับโรงเรียนและศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7.4.4 สนับสนุนสื่ออุปกรณ์เพิ่มทักษะในการเรียนการสอนให้แก่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและโรงเรียนที่มีเด็กก่อนเกณฑ์

7.4.5 ส่งเสริมศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7.4.6 จัดให้มีหนังสือพิมพ์อ่านทุกหมู่บ้าน เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ข่าวสาร

7.4.7 ส่งเสริมทุนการศึกษาให้แก่เด็กนักเรียนที่เรียนดีแต่ยากจน

7.5 ด้านสาธารณสุข

7.5.1 ส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ รวมทั้งงานสาธารณสุขมูลฐานชุมชน

7.5.2 ส่งเสริมและสนับสนุนการรักษาพยาบาล การให้บริการ ของสถานีนอนามัยให้ทั่วถึง

7.6 ด้านสังคม ศาสนา และวัฒนธรรม

7.6.1 จัดสรรหรือประสานงานกับภาครัฐและเอกชน เพื่อช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุ คนพิการ เด็กกำพร้า ผู้ด้อยโอกาส ผู้ติดเชื้อเอดส์ ผู้ยากไร้ ให้ได้รับสวัสดิการอย่างทั่วถึง

7.6.2 สนับสนุนงบประมาณ แก่อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน อาสาสมัครป้องกันอาชญากรรมเพื่อช่วยเหลือและดูแลรักษาความสงบ รักษาความปลอดภัย ทั้งชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

7.6.3 สนับสนุนรณรงค์ส่งเสริมป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดให้คนในชุมชนปลอดจากยาเสพติด

7.6.4 อนุรักษ์และส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงาม และภูมิปัญญาท้องถิ่นของท้องถิ่นเพื่อคนรุ่นใหม่อสืบไป

7.6.5 ทำนุบำรุง ศาสนาสืบสานศิลปะ วัฒนธรรมประเพณีให้ควบคู่กับชุมชนและท้องถิ่นตลอดไป

7.7 ด้านนันทนาการและการกีฬา

7.7.1 สนับสนุนอุปกรณ์การกีฬาทั้งหน่วยงานของรัฐ ศูนย์กีฬาและชุมชน

7.7.2 ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนทุกเพศทุกวัยออกกำลังกายโดยเล่นกีฬาเพื่อรักษาสุขภาพ

7.7.3 สนับสนุนการแข่งขันกีฬา

7.7.4 สนับสนุนการแข่งขันกีฬาระดับตำบล อำเภอ และระดับจังหวัด

7.7.5 สนับสนุนกีฬาที่มีความสามารถ ไปแข่งขันในระดับที่สูงขึ้น

7.8 ด้านการพัฒนาบุคลากร

7.8.1 จัดให้มีการอบรมให้ความรู้แก่สมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกคน พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พนักงานจ้าง ให้มีความรู้ความสามารถในหน้าที่ต่าง ๆ เฉพาะด้านให้มีความชำนาญมาบริหารงานท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า ทั้งนี้ต้องอยู่บนพื้นฐานของคุณธรรม จริยธรรมควบคู่กับการบริหารจัดการและพัฒนา

7.8.2 จัดหาและปรับปรุงอุปกรณ์ภายในสำนักงานให้ทันสมัย ใช้งานได้ดี มีประสิทธิภาพ และสะดวก รวดเร็ว ในการบริการทั้งภาครัฐและเอกชน

7.8.3 จัดให้มีการศึกษาดูงานแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับส่วนราชการอื่น ๆ เพื่อนำมาพัฒนาปรับปรุงการบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้พัฒนายิ่งขึ้น

7.9 ด้านการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว

7.9.1 ส่งเสริมและสนับสนุนกลุ่มอาชีพ

7.9.2 ส่งเสริมการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในรูปแบบการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ การท่องเที่ยวเพื่อสุขภาพและการท่องเที่ยวเชิงเกษตรกรรม

7.9.3 จัดอบรมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายการเมืองการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

7.10 ด้านการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว

7.10.1 ส่งเสริมและสนับสนุนกลุ่มอาชีพ

7.10.2 ส่งเสริมการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในรูปแบบการท่องเที่ยวเชิงอุตสาหกรรม การท่องเที่ยวเพื่อสุขภาพและการท่องเที่ยวเชิงอุตสาหกรรม

7.11 ด้านการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด และการป้องกันบรรเทาสาธารณภัย

7.11.1 ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

7.11.2 ส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรม/กิจการแก่กลุ่มหรือองค์กรประชาชน ให้มีการดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

7.12 ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

7.12.1 ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างจิตสำนึก ฝึกระวังและป้องกันการใช้ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน

7.12.2 ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการฟื้นฟูและ บำรุง รักษาทรัพยากรป่าไม้ แหล่งน้ำและการใช้ดิน

7.12.3 ส่งเสริมและสนับสนุนการรักษาสิ่งแวดล้อม การกำจัดขยะมูลฝอย และ สิ่งปฏิกูล การกำจัดมลภาวะที่มีผลต่อสุขภาพ อนามัยและคุณภาพชีวิตของประชาชน

8. สถานการณ์การพัฒนา

โดยพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจุดอ่อน คือ

8.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพื้นที่รับผิดชอบมาก ไม่สามารถบริการ หรือ พัฒนาได้อย่างทั่วถึง

8.2 กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ มีการปรับปรุงแก้ไขตลอดเวลา ทำให้ศึกษา ไม่ทันขาดความเข้าใจในการดำเนินงาน

8.3 บุคลากรยังขาดความชำนาญ ทำให้งานไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เท่าที่ควร

8.4 ประชาชนบางส่วนยังขาดการมีส่วนร่วม

8.5 งบประมาณไม่เพียงพอต่อการพัฒนา

8.6 ขาดจิตสำนึกในการรับผิดชอบในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. งานวิจัยในประเทศ

ชนิดา อาคมวัฒน์ (2541 : บทคัดย่อ) ทำการวิจัยเรื่อง “ผลกระทบของการ กระจายอำนาจที่มีต่อ โครงสร้างอำนาจท้องถิ่น : ศึกษาเปรียบเทียบของค์การบริหารส่วนตำบล” พบว่า การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้น ผู้ที่มีอำนาจและอิทธิพลเดิมอยู่ในท้องถิ่นหรือบุคคลที่ดำรง ตำแหน่งสำคัญในชุมชน ตลอดจนชนชั้นนำทางการเมือง ต่างยังคงดำรงอำนาจอยู่ในการเมืองและ การบริหารท้องถิ่น ดังนั้น บุคคลเหล่านี้จึงได้อาศัยอำนาจทางการเมืองจากตำแหน่งหน้าที่

ที่พวกตนมีเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว แต่มักจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ผลประโยชน์สาธารณะที่มีอยู่ในท้องถิ่น ซึ่งในที่สุดแล้วพบว่า ได้เกิดความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สาธารณะ

สิทธิกร ขวัญดี (2542 : บทคัดย่อ) ทำการวิจัยเรื่อง “การกระจายอำนาจกับระบบอุปถัมภ์ : การศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม” พบว่าการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นทำให้ระบบอุปถัมภ์เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยการยึดถือเรื่องผลประโยชน์มากขึ้นและถูกต่อต้านโดยผู้ที่เห็นความสำคัญของประโยชน์ส่วนรวม โดยมีการโต้แย้ง ไม่เห็นด้วยและแสดงความสงสัยโดยไม่เกรงใจ ที่อาจมีความรุนแรงและทะเลาะเบาะแว้ง

สัมพันธ์ เตะชะอริก และคนอื่นๆ (2546 : บทคัดย่อ) ทำการวิจัยเรื่อง “การประเมินผลความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจ กรณี ศึกษา 9 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ” พบว่า มีความขัดแย้งกันเองในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่เริ่มต้นบรรยากาศการเมืองท้องถิ่น มีการใช้อิทธิพลข่มขู่ คุกคาม ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินการใช้เงินซื้อเสียง การแย่งชิงตำแหน่งบริหาร การถือโกงคนเดียวโดยไม่แบ่งพรรคพวก มีการแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายที่สนับสนุนคณะกรรมการ และฝ่ายค้าน เมื่อมีการประชุมสภามักมีการอภิปรายความเป็นเชิงแตกแยกทางความคิด อนาคต บางแห่งมีปัญหาจัดสรรผลประโยชน์ โดยสมาชิกไม่มีส่วนร่วมในการพัฒนา และการนำงบประมาณสู่หมู่บ้าน มีความขัดแย้งระหว่าง อบต. กับกำนันผู้ใหญ่บ้าน รู้สึกว่าไม่มีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่น จึงเกิดความไม่ร่วมมือกันในการพัฒนาชุมชน

ประมวล รุจนเสรี (2547 : บทคัดย่อ) ทำการวิจัยเรื่อง การปรับปรุงการปกครองท้องถิ่น พบว่า ตามบทบัญญัติ มาตรา 288 ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 กำหนดให้การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ต้องยึดหลักความต้องการ และความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นปัจจุบัน ได้แก่

1. ปัญหาในเรื่องของการโอนย้าย สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ
 - 1.1 การโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้พนักงานส่วนท้องถิ่นไม่สามารถโอนย้ายไปตามที่ประสงค์
 - 1.2 กรณีเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารกับพนักงานส่วนท้องถิ่น ไม่มีองค์การช่วยเหลือในการทำหน้าที่โอนย้าย
2. ปัญหาความก้าวหน้าในอาชีพ สามารถแบ่งออกได้เป็น
 - 2.1 อำนาจการบริหารงานบุคคลขึ้นอยู่กับผู้บริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและหากผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ยึดหลักคุณธรรมจะส่งผลกระทบต่อความก้าวหน้าของ

พนักงานส่วนท้องถิ่น เช่น ไม่ยอมขึ้นเงินเดือนประจำปี ไม่ยอมขยายกรอบอัตราตำแหน่ง ทำให้ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถก้าวหน้าได้ตามระบบ

2.2 ลักษณะกายภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีขนาดต่างกัน ทำให้พนักงานส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถก้าวหน้าในสายงานของตนเองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนสังกัดอยู่ได้ เนื่องจากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก หากจะขอย้ายไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งใหญ่กว่าเดิม ก็อาจจะติดขัดในเรื่องผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขอย้ายไป ไม่ยอมรับ

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งมีการศึกษามาก่อนพบว่ามีความขัดแย้งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นเวลานานดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ผู้เกี่ยวข้องจะต้องหาทางแก้ไขกันต่อไป

สุทธิรักษ์ ประจกูด (2552 : 132) ได้วิจัย เรื่อง การดำเนินงานตามแผนการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า การดำเนินงานตามแผนการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าอยู่ในระดับมาก 4 ด้าน คือ ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ตามลำดับ และอยู่ในระดับปานกลาง 2 ด้าน คือ ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว และด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ผลการเปรียบเทียบการดำเนินงานตามแผนการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดกาฬสินธุ์ จำแนกตามรายได้ จำนวนประชากร และตำแหน่ง พบว่า การดำเนินงานตามแผนการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดกาฬสินธุ์ แตกต่างอย่างกันอย่างไม่มีความสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

นุกูล ฝอยทอง (2552 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่องความความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม พบว่า ความความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เรียงจากมากไปน้อยคือ ด้านการศึกษา ศิลปวัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการเมืองการบริหารจัดการ ด้านเศรษฐกิจ ด้านคุณภาพชีวิตและคุณภาพสังคม

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า การดำเนินงานด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล หรือเทศบาลนั้น เป็นไปตามการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพบว่า มีระดับการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลางมีการดำเนินงานในด้านการศึกษา สาธารณสุข การส่งเสริมอาชีพ การจัดสวัสดิการสังคม และอื่น ๆ ตามความพร้อมของแต่ละท้องถิ่น ยังคงพบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานในด้านนี้ เช่น การขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินงาน การขาดบุคลากรที่มีความรู้ใน การปฏิบัติงาน การขาด การสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การขาดแคลนข้อมูลสารสนเทศ นอกจากนี้ โครงสร้าง การบริหารและระบบงานยังไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคม

ทัศนีย์วรรณ บุตรสาระคำ (2556 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง การดำเนินงานตาม แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัด มหาสารคาม พบว่า การดำเนินงานตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณา เป็นรายด้าน พบว่าอยู่ในระดับมาก 1 ด้าน คือ ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต อยู่ในระดับปานกลาง 5 ด้าน คือ ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านศิลป วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการบริหารจัดการ และการกอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และ ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว

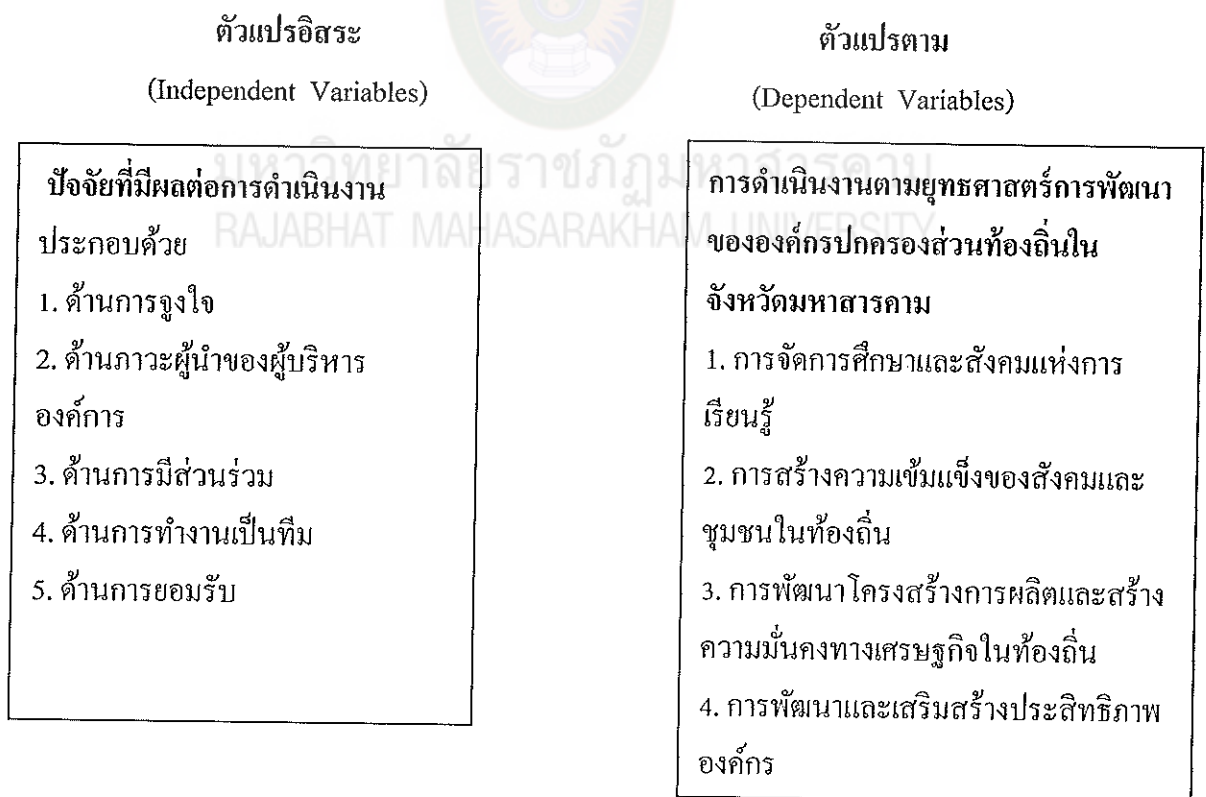
ผลการเปรียบเทียบการดำเนินงานตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตามจำนวนประชากร พบว่า การดำเนินงานตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขององค์การ บริหารส่วนตำบล จังหวัดมหาสารคาม แตกต่างอย่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนจำแนกตาม รายได้ พบว่าไม่แตกต่าง

วิฑูลย์ คุ่มสุวรรณ (2556 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อ การดำเนินงานด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองเหล็ก อำเภอ โกสุม พิสัย จังหวัดมหาสารคาม พบว่า ระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานด้านงาน ส่งเสริมคุณภาพชีวิตขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองเหล็ก อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัด มหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เรียงลำดับค่าเฉลี่ยความคิดเห็นของประชาชนต่อการ ดำเนินงานด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตจากมากไปหาน้อย คือ ด้านการสาธารณสุข ด้านงาน สวัสดิการสังคม ด้านนันทนาการ ด้านการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับ

ที่อยู่อาศัย ด้านการศึกษา และด้านการส่งเสริมอาชีพ ผลการเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองเหล็ก อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ที่มีเพศแตกต่างกัน พบว่าความคิดเห็นของประชาชนที่มีเพศแตกต่างกัน มีระดับความคิดเห็นต่อการดำเนินงานด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยเพศหญิงมีระดับความคิดเห็นต่อการดำเนินงานด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตมากกว่าเพศชาย เมื่อจำแนกตามระดับการศึกษา และอาชีพ พบว่ามีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้กำหนด กรอบแนวคิดตามยุทธศาสตร์ยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 ปี (2558-2561) (องค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม. 2557 : 1-40) โดยมีรายละเอียดดังนี้



แผนภาพที่ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัย