

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตขององค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย ครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวความคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
2. กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. องค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว
4. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
5. แนวคิดเกี่ยวกับการส่งเสริมคุณภาพชีวิต
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
7. กรอบแนวคิดการวิจัย

Rajabhat Mahasarakham University

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ เป็นอีกรูปแบบหนึ่งที่จะทำให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกิจต่างๆ ของรัฐได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมเหล่านั้น มีผู้รู้ได้ให้นิยามความหมายคำว่า การกระจายอำนาจดังนี้

ประยูร กาญจนกุล (2538 : 20) ให้ความหมายว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่ส่วนกลางกระจายอำนาจภารกิจบางอย่างในความรับผิดชอบของส่วนกลางให้องค์กรอื่น นอกจากองค์กรของราชการบริหารราชการส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ในความควบคุมเท่านั้น

ชนสวรรค์ เจริญเมือง (2539 : 26) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิด โอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลายๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการ

แทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจกรรมท้องถิ่นต้องมีสิทธิจัดการดูแล มักได้แก่ระบบสาธารณสุข ปลอดภัย การศึกษา และศิลปวัฒนธรรม การดูแลทรัพยากรสัตว์และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ๆ อย่างที่รัฐบาลกลางจะควบคุมไว้เด็ดขาด เช่น การทหาร และการต่างประเทศ

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2540 : 290) ให้ความหมายว่า การกระจายอำนาจการปกครอง ว่าเป็นระบบการบริหารการปกครองประเทศที่มีรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ กระจายอำนาจบางส่วนให้แก่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีอำนาจดำเนินการภายในอาณาเขตของตน โดยปราศจากการแทรกแซง การกระจายอำนาจเป็นการโอนอำนาจให้หรือยกอำนาจให้ (Devolution) เป็นการให้ความรับผิดชอบแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นโดยเด็ดขาด ส่วนกลางจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกมิได้ เพราะสัมพันธ์ภาพระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นมิใช่เป็นแบบสายการบังคับบัญชา องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลต่างหาก แยกจากส่วนกลาง

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

กรณีที่หนึ่ง การแบ่งอำนาจการปกครอง หมายถึงการมอบอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลไปให้ราชการในส่วนภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามแต่รัฐบาลจะมอบหมายให้ภายใต้เขตพื้นที่ที่กำหนดขึ้น โดยให้มีอำนาจการใช้ดุลพินิจตัดสินใจแก้ปัญหา ตลอดจนการริเริ่มตามกรอบแห่งนโยบายของรัฐที่วางไว้

กรณีที่สอง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง หมายถึงการมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่น มีอิสระในการตัดสินใจด้านการปกครองและการบริหารในเขตพื้นที่ด้วยตนเอง ลักษณะการกระจายอำนาจดังกล่าวมีองค์ประกอบที่สำคัญได้แก่องค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจนั้น จะต้องมีการเลือกตั้งเพื่อให้คนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการและสภาพเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการบริหารจัดการ มีอำนาจออกกฎหมายข้อบังคับ และบัญญัติบุคคล เพื่อดำเนินงานตามเป้าหมายขององค์กรตนเอง และมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในอาณาเขตตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายของรัฐ โดยทั่วไปแล้วการกระจายอำนาจรัฐมี 3 รูปแบบ แต่ละรูปแบบบ่งบอกถึงระดับของการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

1. การกระจายอำนาจอำนาจแบบมีการควบคุมจากส่วนกลาง (Controlled decentralization) หมายถึง รัฐมอบอำนาจการตัดสินใจให้ท้องถิ่นดำเนินกิจการเอง โดยมีการควบคุมกำกับจากรัฐทุกขั้นตอน

2. การกระจายอำนาจแบบรัฐราษฎร์ร่วมดำเนินการ (Co-operative decentralization) มีความหมายเป็นสองลักษณะ ลักษณะแรก หมายถึง รัฐมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมเข้าร่วมตัดสินใจในการดำเนินกิจการ ตั้งแต่ร่วมกำหนดนโยบาย วางแผน และปฏิบัติตามแผนตลอดจนการติดตามประเมินผล ลักษณะที่สอง แบ่งระดับความรับผิดชอบของการปฏิบัติงานในบางขั้นตอนมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตัดสินใจดำเนินการ บางขั้นตอนมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการ

3. การกระจายอำนาจแบบมีอิสระในการตัดสินใจ และรับผิดชอบ
ดำเนินการ ด้วยตนเอง หมายถึง รัฐมอบอำนาจให้ท้องถิ่นตัดสินใจกำหนดนโยบาย วางแผน ดำเนินงาน ปฏิบัติตามแผน และควบคุมกำกับให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ท้องถิ่นกำหนดโดยอิสระ

สถาบันดำรงราชานุภาพ (2540 : 12) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้

2 ลักษณะ คือ

ลักษณะที่ 1 การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึงการมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดกิจกรรมหรือบริหารสาธารณะภายในท้องถิ่นเองและมีอิสระบางประการในการปกครอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาล เป็นต้น

ลักษณะที่ 2 การกระจายอำนาจตามกิจการ (Functional) หมายถึงการมอบองค์การสาธารณะ จัดทำกิจกรรมประเภทใด ประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา และการโทรทัศนีย์ เป็นต้น

ชำนาญ ยูวบูรณ์ (2540 : 18) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ 2

แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 แนวทฤษฎีดั้งเดิม ซึ่งมีความหมายใน 2 ลักษณะ อันได้แก่

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการ หรือบริการสาธารณะภายในขอบเขตแต่ละท้องถิ่นและท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์กรสาธารณะ จัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานเหมาะสมแก่เทคนิคของงานนั้น

แนวทางที่ 2 แนวทฤษฎีใหม่ เห็นว่าการที่จะพิจารณาว่าเป็นการรวมอำนาจหรือการกระจายอำนาจ ควรพิจารณาว่า อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดอยู่ที่องค์การปกครองเดียวหรือหลาย

องค์การปกครอง ถ้าวางอยู่ในองค์การปกครองเดียวกันเรียกว่ารวมอำนาจ แต่ถ้าอำนาจนี้ตกอยู่หลายองค์การเรียกกองค์การเหล่านี้ว่าองค์การกระจายอำนาจ แนวทฤษฎีนี้ไม่เห็นด้วยที่จะแยกความหมายของการกระจายอำนาจออกเป็นการกระจายอำนาจตามอาณาเขต และการกระจายอำนาจตามกิจการ

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

ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

1. การกระจายอำนาจ คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่อง จากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชน ซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆของประเทศ หรือหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง และอย่างอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลางการกระจายอำนาจตามอาณาเขตมีลักษณะ 5 ประการดังนี้

1.1 เกิดการยอมรับว่าความต้องการส่วนร่วมของราษฎร หรือประโยชน์ของมหาชน (Public interest) นั้นมีทั้งที่เป็นความต้องการส่วนร่วมของราษฎร ทั่วทั้งประเทศ และความต้องการของกิจการที่ทำไปเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนร่วมของราษฎร จึงมีทั้งกิจการระดับชาติและกิจการระดับท้องถิ่น รัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางควรจำกัดตนเองอยู่เฉพาะการจัดทำกิจการระดับชาติเท่านั้น ส่วนกิจการระดับท้องถิ่นควรมอบหมายให้ราษฎรในท้องถิ่นรับผิดชอบ จัดทำกันเองอย่างอิสระเพราะราษฎรในท้องถิ่น ย่อมทราบความต้องการส่วนร่วมของตนเองและเล็งเห็นถึงปัญหาตลอดจนวิธีแก้ไขปัญหา การตอบสนองความต้องการส่วนร่วมได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนกลางที่อยู่ตามภูมิภาคต่างๆ

1.2 กฎหมายจัดตั้งชุมชนในท้องถิ่นต่างๆของประเทศขึ้นเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อาจหน้าที่จัดทำกิจการท้องถิ่นที่กำหนดให้ไว้ และตอบสนองความต้องการส่วนร่วมของราษฎรที่เป็นสมาชิกของชุมชนนั้นๆและรับรองให้้องค์การที่จัดตั้งขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล คือ มีความสามารถ มีสิทธิและหน้าที่ของให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

1.3 องค์การหรือผู้แทนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้ที่มีหน้าที่จัดการนิติบุคคล เช่น ดำเนินการต่างๆเพื่อให้ได้มาซึ่งสามารถทำหน้าที่จัดการ นิติบุคคล ได้อย่างเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลาง

1.4 บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ต่างๆที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือองค์กร หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคล ในการจัดการนิติบุคคลนี้ จะต้องอยู่ในสังกัดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ต้องได้รับการแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนชั้น

เงินเดือน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งอยู่ภายใต้ อำนาจบังคับบัญชา
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.5 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นนิติบุคคลจะต้องเป็นอิสระ
ทางการคลัง คือ มีแหล่งรายได้และอำนาจจัดสรรรายได้ เพื่อใช้จ่ายในการจัดกิจการอันอยู่ใน
ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของตน อิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้เกิดขึ้น
ได้ยาก เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะมีรายได้จำกัด การจัดกิจการสาธารณะ
ให้มีประสิทธิภาพและทั่วถึงจะต้องอาศัยเงินอุดหนุนเป็นเรื่องบีบบังคับให้องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น จัดทำกิจการท้องถิ่น ไปในทิศทางที่ส่วนกลางต้องการ

2. การกระจายอำนาจตามบริการหรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค คือการ
ถ่ายโอนภารกิจสาธารณะบางกิจการ จากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้หน่วยงานรับ
ผิดชอบ โดยจัดทำแยกต่างหากและเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง การกระจายอำนาจ
รูปแบบนี้มีแนวโน้มที่จะพัฒนาขึ้นเรื่อยๆ กิจการบริการสาธารณะที่โอนจากองค์กรปกครอง
ส่วนกลาง โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการที่ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยี
หรือ ที่ต้องอาศัยความคล่องตัวสูงและไม่อยู่ภายใต้ระเบียบที่เคร่งครัดของระบบราชการ

รศสุคนธ์ รัตนเสริมพงศ์ (2546 : 42) ได้ให้ความหมาย การกระจายอำนาจการ
ปกครองเป็นหลักการใช้อำนาจบริหารที่กำหนดให้รัฐบาลในส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจใน
การบริหารประเทศ มอบอำนาจหรือคืนอำนาจบางประการให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่น
ดำเนินการบริหารกิจการท้องถิ่นของตนเอง ทั้งนี้ ประชาชนในท้องถิ่นจะจัดตั้งองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรของประชาชนในท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อใช้อำนาจดังกล่าวนี้
แทนประชาชน และดำเนินการบริหารท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของชุมชนท้องถิ่นนั้นอย่างเป็น
อิสระ โดยไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่
ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลตามความจำเป็น (รศสุคนธ์ รัตนเสริมพงศ์, 2546 :
32)

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ เป็นลักษณะการปกครองที่รัฐ ถ่ายโอนภารกิจ
สาธารณะบางกิจการ ไปสู่ส่วนท้องถิ่นซึ่งมีทั้งลักษณะของการกระจายอำนาจตามอาณาเขต
และการกระจายอำนาจตามกิจการ ซึ่งทั้งนี้ ประชาชนในพื้นที่ต้องได้รับผลประโยชน์อย่าง
สูงสุดและมีส่วนร่วมในกิจการนั้นๆ แต่ที่ผ่านมามีการถ่ายโอนภารกิจมักจะไม่ค่อยประสบ
ความสำเร็จอย่างเต็มที่เนื่องจากมีปัญหาบางประการ เช่น การถ่ายโอนภารกิจ ไม่สอดคล้องกับ
การถ่ายโอนงบประมาณ กล่าวคือ ส่วนกลางถ่ายโอนงาน บุคคล แต่ การจัดสรรงบประมาณ

ล่าช้า ทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงาน หรืองานบางด้านมีการถ่ายโอนงาน แต่ไม่ได้ถ่ายโอนบุคคลากร ทำให้การดำเนินงานไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยเฉพาะในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กิจการบางอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาด ความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยี

2.รูปแบบของการกระจายอำนาจ

Manor (1999 : 4-12) ให้ความหมายของรูปแบบของการกระจายอำนาจ มีอยู่ด้วยกันหลายระดับและหลายรูปแบบ การกระจายอำนาจ ควรเป็นเรื่องของ ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในระบบการเมืองหนึ่ง ๆ สามารถแจกแจงขอบข่ายหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจได้ 5 ลักษณะ ได้แก่

1. การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by default) เกิดจากสถานการณ์ที่สถาบันหรือองค์กรของรัฐเกิดความล้มเหลวในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ มิอาจสามารถจะเข้าไปใช้อำนาจหรืออิทธิพลในดินแดนที่ตนปกครองอยู่ได้ และจากสถานะที่ประชาชนในระดับรากหญ้าเกิดความไม่เชื่อใจในรัฐบาล เหล่านี้จึงเป็นผลให้ประเทศที่มีภาคประชาสังคมมีความตื่นตัวและเข้มแข็ง จำเป็นต้องลุกขึ้นมาดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อชุมชนของตนด้วยตนเอง โดยที่รัฐบาลเองก็ไม่ได้ตั้งใจให้เกิดขึ้น

2. การแปรรูปกิจการของภาครัฐ (Privatization) ได้แก่ การ โยกโอน (Handover) กิจการบางอย่างที่เคยจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐ ไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดทำแทน เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การ ไฟฟ้า และการประปา เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หมายถึง การแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กร ในระดับรองที่ออกไปทำงานในพื้นที่ นอก ศูนย์กลางหรือท้องถิ่น โดยที่องค์กรภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้จะมีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจต่าง ๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแล แต่ทั้งนี้อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง บางครั้งจึงเรียกรูปแบบการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administration decentralization)

4. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation) มีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ การกระจายอำนาจเน้นในเชิง ภารกิจ หน้าที่? มีการกำหนดภารกิจเฉพาะที่ชัดเจนให้องค์กรเหล่านั้นสามารถตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนได้โดยอิสระ แต่รัฐส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านั้น โดยอาศัยมาตรการทาง กฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับบทบาทขององค์กร

ภายใต้หลักการมอบอำนาจ รวมถึงอำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ

5. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการ โอนอำนาจ (Devolution) ถือเป็น การกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้าง ขวางมากที่สุด ถูกใช้เพื่ออธิบายถึงสถานะที่รัฐส่วนกลางมีการถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไปยังองค์กรตัวแทนของพื้นที่ ชุมชน หรือท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ส่วนกลางจะไม่เข้ามามีบทบาทหรือแทรกแซงการทำงานขององค์กรภายใต้หลักการ โอน อำนาจหรือการแทรกแซงจะเกิดขึ้นต้องเป็นไปอย่างจำกัด ดังนั้น จึงมีการเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า การกระจายอำนาจในทางการเมืองหรือ การกระจายอำนาจที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย (Political of democratic decentralization) ทั้งนี้ การโอนอำนาจเท่าที่ปรากฏมีอยู่ด้วยกันใน 2 ระดับ ได้แก่

ระดับที่หนึ่ง การ โอนอำนาจในทางการเมืองปกครอง (Administration devolution) สอดคล้องกับการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นตามหลัก การปกครองตนเอง (Local-self government) เป็นหลักการที่เปิด โอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระเป็นอย่างสูงในการดูแลชีวิตความเป็น อยู่และสามารถจัดทำกิจการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นภายในชุมชนของตน ได้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังมีความเป็นอิสระทั้งในทางการเมืองการคลังและบุคลากร

ระดับที่สอง การ โอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ (Legislative devolution) เป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจขั้นสูงสุดที่เป็นไปภายใต้การจัดรูปแบบการ ปกครองในระบอบรัฐเดี่ยว (Unitary system) จนมีลักษณะเข้าใกล้กับระบบสหพันธรัฐ (Federal system) (Heywood, 1998 : 167-168) เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปยังพื้นที่หรือท้องถิ่นหนึ่ง ๆ โดยเปิด โอกาสให้ชุมชนที่ได้รับการ โอนอำนาจสามารถที่จะกำหนดชะตากรรมในทางการเมืองได้ด้วยตนเอง (Home rule) ผ่านการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองในรูปแบบ ?สภา? (Assembly) ที่เป็นของตนเอง

จากรูปแบบการกระจายอำนาจทั้งห้าลักษณะ เมื่อนำมาใช้ภายใต้บริบทของ การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจจึงควรครอบคลุมเฉพาะ รูปแบบที่สามถึงรูปแบบที่ห้าเท่านั้น ขณะที่สองรูปแบบแรกควรจัดแยกออกไป เนื่องจากว่า การกระจายอำนาจในรูปแบบแรก เป็นการเกิดขึ้นเองโดยประชาชนมิใช่เป็นผลจากการ

ดำเนินการจัดสรรหรือแบ่งปัน อำนาจจากรัฐบาลส่วนกลาง ขณะที่การกระจายอำนาจในลักษณะของการแปรรูปกิจการภาครัฐนั้น ท้ายที่สุดมิได้นำไปสู่สถานะของการกระจายอำนาจที่เป็นจริง

จากความหมายและขอบข่ายโดยกว้าง เมื่อจำกัดกรอบการมองโดยอยู่บนฐานคิดเรื่องการบริหารปกครองในพื้นที่ท้องถิ่น ทำให้เห็นว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ แต่เนื่องจากการกระจายอำนาจนั้นมีหลายระดับ หมายความว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศหนึ่ง ๆ ย่อมมีอำนาจและความเป็นอิสระที่มากน้อยแตกต่างกันออกไป อีกทั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นมีลักษณะของการผสมผสานแนวคิด การกระจายอำนาจที่ต่างรูปแบบกัน

3. ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

3.1 การกระจายอำนาจเป็นรากฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตย โดยที่การปกครองท้องถิ่นเป็นเสมือนสถาบันในการอบรมกล่อมเกลาทางการเมือง และเรียนรู้ในหลักการประชาธิปไตย ให้ประชาชนเกิดความรู้สึกมีส่วนร่วม ได้ส่วนเสียในการปกครองท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบและหวงแหนต่อประโยชน์ของท้องถิ่น

3.2 การกระจายอำนาจ ทำให้ประชาชนรู้จักบริหารและปกครองตนเองในการสร้างสรรค์พัฒนาท้องถิ่น มิใช่แต่เพียงรอนโยบายความช่วยเหลือจากส่วนกลางแต่เพียงอย่างเดียว

3.3 การกระจายอำนาจช่วยแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ซึ่งอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นภารกิจของรัฐบาลที่มอบอำนาจให้ดำเนินการ เป็นไปตามความต้องการของแต่ละท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิด และรู้ถึงปัญหาอย่างแท้จริง ส่งผลให้สามารถแก้ไขปัญหาได้ดีกว่ารัฐบาล

3.4 การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคมในด้านการพัฒนาชนบท ส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ในลักษณะที่มีความเป็นอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้น ได้จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เพื่อศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตขององค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย ฉะนั้น ผู้วิจัยจึงได้กล่าวถึงเฉพาะการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 67 ตามลำดับดังนี้

1. การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจากสภาตำบลซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ในขณะนั้นไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน สมควรปรับปรุงฐานะของสภาตำบล และการบริหารงานของสภาตำบลเสียใหม่ให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากขึ้น รวมทั้งการยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นได้ (กรมการปกครอง. 2547 :

19)

ต่อมาเกิดกระแสสนับสนุนการปกครองท้องถิ่น และนำมาซึ่งการเรียกร้องให้รัฐบาลพิจารณากระจายอำนาจการปกครองตนเอง ไปสู่ท้องถิ่นระดับตำบล จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2538 และต่อมาได้ประกาศจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 617 แห่ง และให้มีการเลือกสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบล ครั้งแรกเมื่อวันที่ 21 พ.ศ. 2538 ส่วนสภาตำบลทั้งประเทศได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคลทั้งหมดและเมื่อวันที่ 19 ม.ค. 2539 กระทรวงมหาดไทยประกาศจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบล เพิ่มขึ้นอีก 2,143 แห่ง หรือการเพิ่ม องค์การบริหารส่วนตำบล แบบก้าวกระโดดในปี 2541 ให้เป็น 6 พันกว่าแห่ง และระบุให้ เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจนถึงปัจจุบัน พ.ศ. 2547 จำนวน องค์การบริหารส่วนตำบลได้เพิ่มขึ้นตามการพัฒนาท้องถิ่นคือ มีจำนวนทั้งสิ้น 6,744 แห่ง (กรมการปกครอง. 2547 : 20)

ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542 (2542 : 1-20) ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

2. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

3. องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนประชากรทั้งหมดไม่ถึง 2,000 คน เป็นเหตุให้ไม่สามารถบริหารงานพื้นที่นั้นให้มีประสิทธิภาพได้ ให้กระทรวงมหาดไทย ประกาศยุบองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน หรือให้รวมพื้นที่เข้ากับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเพิ่มเติมให้สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันเป็นเวลา 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ก็อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ทั้งนี้ เพื่อให้มีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ ดังนี้

2.1 หน้าที่ทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ การพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (มาตรา 66)

2.2 หน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลกระทำในเขตตำบล ต้องกระทำในเขต องค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 67) ดังต่อไปนี้

2.2.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

2.2.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ

รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

2.2.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

2.2.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2.2.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

2.2.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ

2.2.7 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม

2.2.8 บำรุงรักษาศิลปประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม

อันดีของท้องถิ่น

2.2.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรร

งบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

2.3 หน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในองค์การบริหาร

ส่วนตำบล (มาตรา 68) ดังต่อไปนี้

2.3.1 ให้น้ำเพื่ออุปโภค บริโภคและการเกษตร

2.3.2 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

2.3.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

2.3.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ

และสวนสาธารณะ

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

2.3.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์

2.3.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครัวเรือน

2.3.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

2.3.8 การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของ

แผ่นดิน

2.3.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.3.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม

2.3.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

2.3.12 การท่องเที่ยว

2.3.13 การผังเมือง

3. สภาพองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาพองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยตรง และมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี สามารถพิจารณาได้ดังนี้ (มาตรา 45)

3.1 มีสมาชิกขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.1.1 ให้มีสมาชิกขององค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละ 2 คน

3.1.2 ในกรณีเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6 คน

3.1.3 ในกรณีเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 3 คน

ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แต่มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งที่ ได้แก้ไขตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5)

พ.ศ. 2546 (มาตรา 47)

1) มีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรใน หมู่บ้านของตำบลที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีจนถึงวันรับสมัคร เลือกตั้ง

2) ไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภา ตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น หรือที่ปรึกษาหรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุที่มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือ ทางอ้อมในสัญญาหรือกิจกรรมที่ทำกับสภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึง 5 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

3) มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามประการอื่นเช่นเดียวกับผู้มี สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

3.2 องค์ประกอบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

3.2.1 ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และรองประธานสภา องค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดย ดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภา หรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 48)

3.2.2 ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งเป็นเลขานุการสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 57)

4. อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 46) มีดังนี้

4.1 ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.2 พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

4.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

5. ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (แต่เดิมเรียก “คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล” เป็นองค์การฝ่ายบริหารทำหน้าที่บริการกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามมติข้อบัญญัติและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยรับผิดชอบต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และงบประมาณรายจ่ายประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายเงินต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลรวมทั้งมีหน้าที่อื่นๆ ตามที่ราชการมอบหมาย โดยมีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี ผู้บริหารประกอบด้วย

5.1 นายกององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 58)

5.2 รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่เกิน 2 คน ซึ่งนายกององค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 58/1)

5.3 นายกององค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ (มาตรา 59) ดังต่อไปนี้

5.3.1 กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบายแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลข้อบัญญัติ ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

- 5.3.2 สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 5.3.2 แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขาธิการ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล
- 5.3.4 วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- 5.3.5 รักษาการให้เป็นตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 5.3.6 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น
- 5.4 นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อ (มาตรา 64)
- 5.4.1 ถึงคราวออก
- 5.4.2 ตาย
- 5.4.3 ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายอำเภอ
- 5.4.4 ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม
- 5.4.5 กระทำฝ่าฝืนมาตรา 64/2
- 5.4.6 ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 87/1 วรรคห้าหรือมาตรา 92
- 5.4.7 ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก
- 5.4.8 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป



แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างการบริหารงานองค์การบริหรส่วนตำบล

ที่มา : (กรมการปกครอง. 2547 : 40)

การแบ่งชั้น องค์การบริหรส่วนตำบลและจำนวนพนักงานของแต่ละชั้นองค์การ
บริหรส่วนตำบล

ตารางที่ 1 การแบ่งชั้น องค์การบริหรส่วนตำบล

ชั้นองค์การบริหรส่วนตำบล	แบ่งรายได้ องค์การบริหรส่วนตำบล (บาท)
ชั้น 1	มากกว่า 20,000,000
ชั้น 2	12,000,00 – 20,000,000
ชั้น 3	6,000,000 – 12,000,000
ชั้น 4	ไม่เกิน 3,000,000

จากตารางที่ 1 องค์การบริหรส่วนตำบลจะแบ่งชั้น 4 ชั้น ตามรายได้ที่จัดเก็บเอง ซึ่งไม่รวมเงินอุดหนุน และชั้นองค์การบริหรส่วนตำบลก็จะสามารถกำหนดจำนวนพนักงาน องค์การบริหรส่วนตำบลเพื่อบริหารกิจการได้เช่น ชั้น 4 ที่จำนวนพนักงานอย่างน้อย 3 คนคือ ปลัดองค์การ บริหรส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วน โยธา เป็นต้น เพื่อให้เกิด ความสะดวกทางการบริหารงานสามารถปรับเปลี่ยนเป็น 3 ชั้น ตามรูปแบบใหม่ที่กำหนดขึ้น

ตารางที่ 2 จำแนกชั้นองค์การบริหารส่วนตำบล

จำแนกชั้น องค์การบริหารส่วนตำบล 3 ประเภท	ชั้น องค์การบริหารส่วนตำบล จำแนกตามรายได้
ชั้นใหญ่	องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1
ชั้นกลาง	องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 2-3
ชั้นเล็ก	องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 4-5

ในส่วนของพนักงานตำบลองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จะจำแนกแบ่งการบริหารออกเป็น 2 ส่วน คือ

1. สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหัวหน้าสำนักงาน
2. ส่วนต่างๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น เช่น ส่วนการคลัง

ส่วน โยธา เป็นต้น

เพื่อประโยชน์แก่การดำเนินกิจการองค์การบริหารส่วนตำบลอาจขอให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการของรัฐและวิสาหกิจ หรือหน่วยงานบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่นไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการชั่วคราวโดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิมได้ ทั้งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตาม ความจำเป็น

ในกรณีที่เป็นการข้ายราชการซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดก่อนแต่งตั้ง จำนวนพนักงานองค์การบริหาร ส่วนตำบล ดังนี้

ตารางที่ 3 ชั้นองค์การบริหารส่วนตำบล

ชั้นองค์การบริหารส่วนตำบล	จำนวนพนักงาน องค์การบริหารส่วนตำบล
ชั้น 1	21 คน
ชั้น 2	12 คน
ชั้น 3	6 คน
ชั้น 4	4 คน
ชั้น 5	3 คน (ปลัด, ส่วนการคลัง, โยธา)

องค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว

1. สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว

องค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว ตั้งอยู่ ทางทิศเหนือของอำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย มีพื้นที่ 42 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 26,250 ไร่ และมีอาณาเขตติดต่อดังนี้

ทิศเหนือ	ติดต่อกับแม่น้ำโขง
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับแม่น้ำโขงและตำบลกองนาง อำเภอท่าบ่อ
ทิศใต้	ติดต่อกับตำบลหนองปลาปาก อำเภอศรีเชียงใหม่ และตำบลกองนาง อำเภอท่าบ่อ
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับตำบลบ้านหม้อ อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย

2. ภูมิประเทศ

พื้นที่ส่วนใหญ่มีสภาพเป็นที่ราบลุ่มและมีแอ่งน้ำขนาดใหญ่ใช้ได้ตลอดทั้งปี เหมาะแก่การเพาะปลูกข้าวและพืชเศรษฐกิจอื่นๆ

3. เขตการปกครอง

องค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว มีเขตพื้นที่ปกครองจำนวน 8 หมู่บ้าน ดังนี้

1. หมู่ที่ 6	บ้านยอยไฮ
2. หมู่ที่ 7	บ้านโนนสง่า
3. หมู่ที่ 8	บ้านโนนสง่า
4. หมู่ที่ 9	บ้านหนองแวง
5. หมู่ที่ 10	บ้านพานพร้าว
6. หมู่ที่ 11	บ้านหัวทราย
7. หมู่ที่ 12	บ้านหัวทราย
8. หมู่ที่ 15	บ้านโนนสง่า

4. ประชากร

มีประชากรทั้งสิ้นจำนวน 6,101 คน จำนวนครัวเรือน 1,259 ครัวเรือน

แยกเป็นชายจำนวน 3,030 คน หญิงจำนวน 3,067 คน

5. สภาพทางเศรษฐกิจ

ในพื้นที่ส่วนมากประกอบอาชีพทางด้านเกษตรกรรม โดยสามารถจำแนกได้ดังต่อไปนี้

1. รับจ้าง คิดเป็น ร้อยละ 30
2. เกษตรกร คิดเป็น ร้อยละ 60
3. ค้าขาย / ประกอบธุรกิจส่วนตัว รับราชการ / พนักงานรัฐวิสาหกิจ

คิดเป็น ร้อยละ 10

6. สภาพทางสังคม

6.1 การศึกษา

- | | |
|--|---------------|
| 6.1.1 โรงเรียนประถมศึกษา | จำนวน 3 แห่ง |
| 6.1.2 โรงเรียนขยายโอกาส | จำนวน 1 แห่ง |
| 6.1.3 ที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน | จำนวน 12 แห่ง |
| 6.1.4 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก | จำนวน 3 แห่ง |

6.2 สถาบันองค์กรทางศาสนา การสาธารณสุข

- | | |
|-------------------------------------|---------------|
| 6.2.1 วัด / สำนักสงฆ์ | จำนวน 12 แห่ง |
| 6.2.2 สถานีอนามัยประจำตำบล/หมู่บ้าน | จำนวน - แห่ง |
| 6.2.3 สถานีตำรวจ | จำนวน - แห่ง |

7. โครงสร้างพื้นฐาน

การคมนาคม มีถนนคอนกรีตเสริมเหล็กภายในหมู่บ้านจำนวน 41 สาย

และมีถนนลูกรังภายในหมู่บ้านจำนวน 35 สาย

แหล่งน้ำธรรมชาติ ได้แก่ หนองบึงกำแพง หนองบึงน้อย หนองบึงหลวง หนองเล็ก หนองขาม หนองแวง และคลองทุ่งมั่ง แหล่งน้ำที่สร้างขึ้น เช่น บ่อน้ำตื้น บ่อบาดาล ประปาหมู่บ้านและสระน้ำ

ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ มีพื้นที่ป่าตามหัวไร่ปลายนาประมาณ 2,000 ไร่

แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

1. ความหมายของความคิดเห็น

พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา ฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2524 : 246) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า เป็นข้อพิจารณาเห็นว่า เป็นจริงจากการใช้ปัญญาความคิด ประกอบถึงแม้ว่าไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยันเสมอไป

วราภรณ์ เรืองชัย (2550 : 11) ให้ความหมายว่า ความคิดเห็น คือ การแสดงออกของความรู้สึกนึกคิดที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่ม ซึ่งเป็นผลจากความรู้ความเข้าใจ ความเชื่อ เจตคติ ค่านิยม ประสบการณ์ พฤติกรรม สภาพแวดล้อม และสถานการณ์โดยผ่านทักษะและกระบวนการสื่อสารในรูปแบบของการพูดหรือเขียนก็ได้ ในลักษณะชอบ ไม่ชอบหรือเฉยๆ และการแสดงออกก็เป็นประโยชน์ ต่อการตอบสนองความต้องการทั้งผู้แสดงและผู้รับความคิดเห็นและยังเป็นประโยชน์ต่อการการวางแผน เปลี่ยนแปลงนโยบาย และแก้ไขปัญหาต่างๆ ให้เป็นไปตามความต้องการของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

สรราชย์ ถิระนันท์วัฒน์ (2546 : 6) ให้ความหมายว่า ความคิดเห็น คือ การแสดงออกทางความเชื่อ และความรู้สึกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง อาจเป็นการพูดหรือการเขียนก็ได้ โดยอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ รวมทั้งสภาพแวดล้อมก็เป็นส่วนช่วยให้การแสดงความคิดเห็น ซึ่งอาจแสดงออกทั้งทางบวกหรือลบก็ได้

ลาวัญย์ จักรานูวัฒน์ (2540 : 9) จากการศึกษาความหมายของความคิดเห็นต่างๆ ที่กล่าวไว้แล้วนั้น สรุปได้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงความรู้สึกของแต่ละบุคคล ในอันที่จะพิจารณาถึงข้อเท็จจริงต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดด้วยการพูด การเขียน โดยอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมของแต่ละบุคคลเป็นส่วนประกอบในการพิจารณา ซึ่งความคิดเห็นนี้อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ ถ้าหากมีหลักฐานข้อเท็จจริงปรากฏ

อุทัย หิรัญโต (2525 : 43) สรุปว่า มิติหรือความคิดเห็นต่างๆของคนเรานั้นเกิดได้จากการพบปะสังสรรค์ประจำวัน แต่คนเราก็มีภูมิหลังทางสังคมจำกัดอยู่ ภูมิหลังทางสังคมของแต่ละคนย่อมเป็นผลถึงการที่คนเราจะกระทำตอบสนองต่อเหตุการณ์และเกิดความคิดเห็นเกี่ยวกับเหตุการณ์นั้น

พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา ฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2524 : 246) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า เป็นข้อพิจารณาเห็นว่า เป็นจริงจากการใช้ปัญญาความคิด ประกอบถึงแม้ว่าไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยันเสมอไป

ดันแคน (Duncan. 1971 : 135 ; อ้างถึงใน วิสูตร จงชวลินชัย. 2549 : 9) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่าเป็นความเชื่อและพิจารณาตัดสินโดยบุคคล ซึ่งไม่อาจเป็นที่ยอมรับในแต่ละช่วงเวลา ความคิดเห็นเช่นนี้ไม่สามารถที่จะทดสอบความรู้ และความจริงของความเชื่อมั่นของบุคคลได้ และต้องยอมรับว่าประชาชนโดยทั่ว ๆ ไปนั้นอาจมีความคิดเห็นแตกต่างกันไป

อรวรรณ ชินพัฒนานาวิช (2546: 10 ; อ้างอิงจาก Morgan ; & King. 1971: 750) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า เป็นการยอมรับคำพูดเกิดขึ้นโดยทัศนคติ

เบสท์ (Best. 1977 : 169 ; อ้างถึงใน เสนาะ ตีเยาว์. 2543 : 52) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่าเป็นการแสดงทางด้านความเชื่อและความรู้สึกของแต่ละบุคคล โดยการพูด

ก๊อด (Good. 1973 : 42 ; อ้างอิงใน ศิริพร ไกรประสิทธิ์. 2545 : 20) ได้ให้คำจำกัดความของความคิดเห็นไว้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อ ความคิด หรือการลงความเห็นเกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งไม่อาจบอกได้ว่าเป็นการถูกต้อง

ชอว์ และแจ็ค (Shaw and Jack 1967 : 152) กล่าวว่า ความคิดเห็น เป็นการแสดงออก ซึ่งการตัดสินใจจากการประเมินค่า (Evaluation judgment) หรือ ทัศนะ (Point of view) เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะ และความคิดย่อมได้รับอิทธิพลของทัศนคติ

วัตรฐ อจหาญ (2542 : 8) ความคิดเห็น เป็นการแสดงออกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งมีผลมาจากความเชื่อ ความคิดและทัศนคติซึ่งต้องอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ และพฤติกรรมระหว่างบุคคล เป็นเครื่องช่วยในการพิจารณาก่อนที่จะตัดสินใจแสดงออกมา การลงความเห็นอาจจะเป็นไปในลักษณะเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วย ซึ่งไม่อาจบอกได้ว่าเป็นการถูกต้อง หรือไม่ และปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นต่าง ๆ นั้น ประกอบด้วยสิ่งสำคัญ ๆ คือ ความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อม

เสกสรร วัฒนพงษ์ (2542: 141) ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า หมายถึงการแสดงออกถึงความเชื่อ ทัศนะการวินิจฉัยการพิจารณา หรือการประเมินผลอย่างมีรูปแบบ โดยได้รับอิทธิพลมาจาก ทัศนคติ และขอเท็จจริง ความรู้ที่มีอยู่ของผู้แสดงความคิดเห็น ต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งขึ้นอยู่กับสถานการณ์ และสภาพแวดล้อมต่าง ๆ การแสดงความคิดเห็นอาจจะแสดงออกโดยการพูดหรือการเขียนก็ได้

จากคำจำกัดความดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางด้านเจตคติ ความเชื่อ การตัดสินใจ ความนึกคิด ความรู้สึก และวิจารณญาณ ที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งด้วยการพูด การเขียนและอีกมากมาย โดยอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมของแต่ละบุคคลเป็นส่วนประกอบในการพิจารณา

2. ประเภทของความคิดเห็น

Remmer (1954 : 6-7) กล่าวว่าความคิดเห็นมี 2 ประการด้วยกัน คือ

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

2. ความคิดเห็นจากความรู้ความเข้าใจ (Cognitive contents)

2. การมีความเห็นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจที่มีต่อสิ่งนั้น

เช่น ความรู้ความเข้าใจในทางที่ดี ชอบ ยอมรับ เห็นด้วย ความรู้ความเข้าใจในทางที่ไม่ดี ไม่เห็นด้วย ไม่ชอบ ไม่ยอมรับ ไม่เห็นด้วย

3. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

ความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคลที่แสดงออกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือสิ่งเดียวกัน ไม่จำเป็นต้องคล้ายคลึงหรือเหมือนกันเสมอ ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคล เช่น ความรู้ประสบการณ์ในการทำงาน สภาพแวดล้อม พอสรุปได้ดังนี้

เรื่องเวทย์ แสงรัตน์ (2522 : 20) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางด้านความรู้สึกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งด้วยการพูดหรือการเขียน โดยอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ และ สภาพแวดล้อม

ขวัญใจ สมรรคนุตร (2524 : 8) กล่าวว่า “ความคิดเห็นของบุคคลจะเกี่ยวข้องกับคุณสมบัติประจำตัวของบุคคลอีกด้วยซึ่งคุณสมบัติ ประจำตัวบางอย่าง เช่น พื้นความรู้ ประสบการณ์ในการทำงาน และการติดต่อกันระหว่างบุคคลนับเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้บุคคลและกลุ่มมีความคิดเห็นไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง”

สุโท เจริญสุข (2525 : 58 – 59) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นสภาพความรู้สึกทางด้านจิตใจที่เกิดจากประสบการณ์ และการเรียนรู้ของบุคคลอันเป็นผลให้บุคคลมีความคิดต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งในลักษณะที่ชอบ ไม่ชอบ หรือเฉยๆ

โอสแคมป์ (Oskamp) (1977 : 119 – 133) ได้สรุปปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็น

ดังนี้

1. ปัจจัยทางพันธุกรรม และร่าง (Genetic and physiological factors)

เป็นปัจจัยตัวแรกที่ไม่ค่อยจะได้พูดถึงมากนัก โดยมีการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านพันธุกรรม จะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคลซึ่งจะมีผลต่อการศึกษาเจตคติหรือความคิดเห็นของบุคคลนั้นๆ ได้ ปัจจัยด้านร่างกาย เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลกระทบจากการให้ยาเสพติดจะมีผลต่อความคิดเห็น และเจตคติของบุคคล เช่น คนที่มีความคิดอนุรักษ์นิยมมักจะเป็นคนที่อายุมากเป็นต้น

2. ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล (Direct personal experience) คือ

บุคคลได้รับความรู้สึก และความคิดต่าง ๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือพบเห็นต่อสิ่งต่าง ๆ โดยตนเอง ทำให้เกิดเจตคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ เช่น เด็กทารกที่แม่ได้ป้อนน้ำส้มคั้นให้ทาน เขาจะมีความรู้สึกชอบ เนื่องจากน้ำส้มหวานเย็นหอมชื่นใจทำให้เขามีความรู้สึกต่อน้ำส้มที่ได้ทานเป็นครั้งแรกเป็นประสบการณ์ โดยตรงที่เขาได้รับ

3. อิทธิพลจากครอบครัว (Parental influence) เป็นปัจจัยที่บุคคลเมื่อเป็น

เด็กจะได้รับอิทธิพลจากการอบรมเลี้ยงดูของพ่อแม่ และครอบครัว ทั้งนี้เมื่อตอนเป็นเด็กเล็กๆ ที่จะได้รับการอบรมสั่งสอนทั้งในด้านความคิด การตอบสนองความต้องการทางด้านร่างกาย การให้รางวัล และการลงโทษ ซึ่งเด็กจะได้รับจากครอบครัว และจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับมา

4. เจตคติ และความคิดเห็นของกลุ่ม (Group determinants of attitude)

เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือเจตคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้นความคิดเห็น และเจตคติต่าง ๆ จะได้รับการถ่ายทอด และมีแรงกดดันจากกลุ่มไม่ว่าจะเป็นเพื่อนในโรงเรียน กลุ่มอ้างอิงต่าง ๆ ซึ่งทำให้เกิดความคล้อยตามเป็นไปตามกลุ่มได้

5. สื่อมวลชน (Mass media) เป็นสื่อต่าง ๆ ที่บุคคลได้รับสื่อเหล่านี้ไม่ว่าจะ

เป็นหนังสือพิมพ์ ภาพยนตร์ วิทยุ โทรทัศน์ จะมีผลทำให้บุคคลมีความคิดเห็นมีความรู้สึกต่าง ๆ เป็นไป ตามข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจากสื่อ

จำเรียง ภาพจิตร (2536 : 248 – 249) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดความคิดเห็น

ว่า ขึ้นอยู่กับกลุ่มทางสังคมในหลายประการ คือ

1. ภูมิหลังทางสังคม หมายถึง กลุ่มคนที่มีภูมิหลังที่แตกต่างกัน โดยทั่วไป จะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันไปด้วย เช่น ความคิดเห็นระหว่างผู้เยาว์ กับผู้สูงอายุ ชาวเมือง กับชาวชนบท เป็นต้น

2. กลมอ้างอิง หมายถึง การที่คนเราจะคบหาสมาคมกับใครหรือกระทำสิ่งใดให้แก่อะไร หรือการกระทำที่คำนึงถึงอะไรบางอย่างร่วมกัน หรืออ้างอิงกันได้ เช่น ประกอบอาชีพเดียวกัน การเป็นสมาชิกกลุ่ม หรือสมาคมเดียวกัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคลเหล่านั้นด้วย

3. กลุ่มกระตุ้นหรือรื้อฟื้น หรือกลุ่มเฉื่อยชา หมายถึง การกระทำใดที่ก่อให้เกิดความกระตุ้นหรือรื้อฟื้นเป็นพิเศษอันจะก่อให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมาได้ย่อมส่งผลต่อการจูงใจให้บุคคลที่เป็นสมาชิกเหล่านั้นมีความคิดเห็นที่คล้อยตามได้ไม่ว่าจะให้คล้อยตามในทางที่เห็นด้วยหรือไม่ เห็นด้วยก็ตาม ในทางตรงกันข้ามกลุ่มเฉื่อยชาก็จะไม่มี อิทธิพลต่อสมาชิกมากนัก

4. การวัดความคิดเห็น

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

Best (1977: 171) กล่าวว่า การวัดความคิดเห็น โดยทั่วไป จะต้องมีการประกอบ 3 อย่าง คือ บุคคลที่จะถูกวัด สิ่งเร้าและมีการตอบสนองซึ่งจะออกมาในระดับสูงต่ำ มากน้อย วิธีวัดความคิดเห็นนั้น โดยมากจะใช้ตอบแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ โดยให้ผู้ที่ตอบคำถามเลือกตอบแบบสอบถามและผู้ถูกวัดจะเลือกตอบความคิดเห็นของคนในเวลานั้น การใช้แบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็นนั้นใช้การวัดแบบลิเคิร์ท โดยเริ่มด้วยการรวบรวมหรือการเรียบเรียงข้อความที่เกี่ยวกับความคิดเห็นจะต้องระบุให้ผู้ตอบตอบว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย กับข้อความที่กำหนดให้ ซึ่งข้อความแต่ละข้อความจะมีความคิดเห็นเลือกตอบออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง

แนวคิดเกี่ยวกับการส่งเสริมคุณภาพชีวิต

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (25466 : 52) ได้กล่าวไว้ว่า คุณภาพ หมายถึง ลักษณะที่ดีเด่นของบุคคลหรือสิ่งของชีวิตหมายถึง ความเป็นอยู่, ตรงข้ามกับความตาย รวมความแล้วหมายถึง ลักษณะที่ดีเด่นของบุคคลในความเป็นอยู่

พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต) (2537 : 32) ได้กล่าวไว้ว่า คุณภาพชีวิต มีความหมายกว้างขวางซับซ้อนครอบคลุมลักษณะที่เป็นความต้องการทางวัตถุ และทางจิตใจ ของบุคคล

และลักษณะที่เป็นคุณค่าที่มีความสำคัญ และจำเป็นต่อการดำรงชีวิตที่ดีของบุคคล มีการประเมินทั้งลักษณะทางวัตถุที่แวดล้อมบุคคล และลักษณะทางจิตของบุคคลนั้น ๆ และกำหนดเกณฑ์ขึ้น เพื่อวัดว่าลักษณะต่าง ๆ นั้นผ่านตามเกณฑ์หรือไม่อย่างไร เกณฑ์ที่ว่านี้ หมายถึง เกณฑ์ที่บุคคลอาจกำหนดขึ้นเองโดยเฉพาะ หรือหมายถึง เกณฑ์ที่กลุ่มหรือสังคมใด สังคมหนึ่ง กำหนดขึ้น เป็นบรรทัดฐาน หรือเป็นสากล ซึ่งคำนี้เป็นหัวใจสำคัญในความหมายของคุณภาพชีวิต ตามข้อความข้างต้น

รศ.ดร.อมรา พงศาพิชญ์ (2538 : 21)กล่าวรวมทั้งคุณภาพชีวิตและการพัฒนาสังคมว่า คุณภาพชีวิตและสังคม หมายถึง การที่ประชาชนในชุมชนมีชีวิตที่ดีทั้งทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม และสติปัญญา สามารถใช้ภูมิปัญญามาแก้ปัญหาชีวิตครอบครัวและสังคมจนดำเนินชีวิตอยู่ในสังคมนั้น ๆ ได้อย่างมีความสุข และร่วมกันพัฒนาสังคมของตนให้สามารถพึ่งตนเองได้โดยไม่เบียดเบียนซึ่งกันและกัน และไม่เบียดเบียนธรรมชาติ อีกทั้งยังควรรักษาวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณีของสังคมตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติให้ยั่งยืนต่อไปได้

รศ.ทเวศร์ พิริยะพฤษ์ และคณะ (2528 : 30)กล่าวว่า คุณภาพชีวิต (Quality of Life = QOL) หมายถึง การดำรงชีวิตของมนุษย์ในระดับที่เหมาะสม ตามความจำเป็นพื้นฐานในสังคมหนึ่ง ๆ ในช่วงเวลาหนึ่ง ประชาชนมีหน้าที่พัฒนาตนเองและครอบครัวให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตเพื่อพัฒนาให้ตนเองมีสุขภาพกายและจิตดี มีครอบครัวที่อบอุ่น มีที่อยู่อาศัย มีรายได้พอสมควร ประหยัด สร้างตนเองและครอบครัว คุณภาพชีวิตที่ดี หมายถึง องค์ประกอบหลายประการ ดังต่อไปนี้ 1. รายได้สูงขึ้น 2. การศึกษาดีขึ้น, 3. มาตรฐานความปลอดภัย สุขภาพ และโภชนาการสูงขึ้น 4. ความยากจนลดลง 5.สภาพแวดล้อมที่สะอาด 6.ความเสมอภาคของโอกาสมีมากขึ้น 7.เสรีภาพส่วนบุคคลมีมากขึ้น (Greater Individual Freedom) และ 8.วัฒนธรรมแห่งชีวิตมีหลากหลาย (Richer Cultural Life)

เบนเนตต์ (Bennett) ได้ให้ความหมายของคุณภาพชีวิตไว้ว่า คุณภาพชีวิตของบุคคลประกอบด้วย ๒ ส่วน คือ ส่วนที่ ๑ บุคคลมีสิ่งจำเป็นแก่ความต้องการของชีวิต เช่น อาหาร ที่อยู่อาศัย เสื้อผ้า สุขภาพแข็งแรงไม่เจ็บป่วยบ่อยครั้ง และมีความมั่นคงในชีวิต มีเศรษฐกิจดี สังคมดี สนใจการเมือง ส่วนที่ ๒ บุคคลมีค่านิยมที่เหมาะสมกับสังคม วัฒนธรรม การเมือง และสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ซึ่งแต่ละบุคคลใช้เป็นรากฐานในการตัดสินใจอันสำคัญของชีวิต มีความสมดุลระหว่างความปรารถนา และความเป็นไปได้ที่จะบรรลุถึงความปรารถนามีจุดมุ่งหมายในชีวิต มีความราบรื่นในครอบครัว

สำนักงานคณะกรรมการอำนวยการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2551 : 16)

การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น กำหนดไว้ 6 ด้าน โดยพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น ตามวัตถุประสงค์เป้าหมายของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น หลักการทั่วไป รูปแบบการถ่ายโอนและระยะเวลาของการถ่ายโอน โดยจำแนกงานในแต่ละด้านที่จะต้องถ่ายโอนข้อกฎหมาย หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ลักษณะภารกิจรูปแบบ ขอบเขต ระยะเวลาและเงื่อนไขในการถ่ายโอน ซึ่งไม่จำเป็นต้องถ่ายโอนพร้อมกันขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์กรปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเภทที่จะรับการถ่ายโอน รวมทั้งสร้างกลไกและระบบควบคุมคุณภาพมาตรฐานมารับรอง ตลอดจนการปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องสำหรับแผนปฏิบัติการและจากการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นที่กำหนดไว้ 6 ด้าน โดยหนึ่งในหกด้านนั้นประกอบด้วย การถ่ายโอนภารกิจ ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ดังนี้

ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ได้แก่ การส่งเสริมอาชีพ งานสวัสดิการสังคม เช่น การส่งเสริมการกีฬาและการจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การศึกษา เช่น การจัดการศึกษา

ในระบบและการจัดการศึกษานอกระบบ งานสาธารณสุข เช่น การสาธารณสุข การรักษาพยาบาล และการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและที่อยู่อาศัย (สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2545 : 210-212)

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

1. แผนภารกิจด้านการส่งเสริมอาชีพ

1.1 กลุ่มภารกิจการส่งเสริมอาชีพ

1.1.1 การส่งเสริมอาชีพเลี้ยงสัตว์

2 แผนภารกิจด้านสวัสดิการสังคม

2.1 กลุ่มภารกิจด้านการสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต

2.1.1 การส่งเสริมคุณภาพชีวิต

2.2 กลุ่มภารกิจด้านการส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน

ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ

2.2.1 ความคุมหอพักเอกชน

3. แผนภารกิจด้านการศึกษา

3.1 กลุ่มภารกิจจัดการศึกษาในระบบที่เป็นการจัดการขั้นพื้นฐาน

3.1.1 การจัดการศึกษาในระบบที่เป็นการจัดการขั้นพื้นฐาน

3.1.2 การจัดการศึกษาอาชีวศึกษา

3.2 กลุ่มภารกิจจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

3.2.1 ห้องสมุด

3.2.2 การบริการการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

4. แผนภารกิจด้านการสาธารณสุข

4.1 กลุ่มภารกิจสร้างเสริมสุขภาพและการป้องกันโรคและการ

รักษาพยาบาล

4.1.1 การสร้างเสริมสุขภาพและการป้องกันโรคและการรักษาพยาบาล

เบื้องต้น

4.1.2 การรักษาพยาบาล

อาร์ชี ชาร์มา (Sharma) ผู้เชี่ยวชาญของยูเนสโก (UNESCO) ได้กล่าวไว้ว่า ชีวิตจะมีคุณภาพได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบสำคัญอีก ๕ ประการ ดังนี้

1. มาตรฐานการครองชีพหรือระดับความเป็นอยู่ (Level of Living)

ประกอบไปด้วยปัจจัยย่อยอีก 5 ประการ คือ รายได้ประชากรต่อหัว สุขภาพที่อยู่อาศัย สวัสดิการทางสังคม และการศึกษา ระดับความเป็นอยู่ของบุคคล และครอบครัวจะดีขึ้น ถ้าประเทศมีรายได้สูงสมาชิกในครอบครัวมีสุขภาพดี มีที่อยู่อาศัยที่มีความมั่นคงปลอดภัย รัฐจัดการศึกษาพื้นฐานเพื่อการมีอาชีพและจัด โอกาสทางการศึกษาที่ดีให้พอเพียงอย่างทั่วถึง ตลอดจนการจัดหลักประกันเรื่องสวัสดิการสังคม เมื่อเจ็บป่วย พักการ และเมื่อชราหรืออาจรวมถึงการตกงาน และเมื่อถึงคราวที่มีรายได้ต่ำ

2. สถานะการเปลี่ยนแปลงประชากร (Population Dynamics)

ประกอบไปด้วยปัจจัยย่อยอีก ๕ ประการ คือ อัตราเพิ่มประชากร อัตราการเกิด อัตราการตาย, องค์ประกอบด้านอายุ และการย้ายถิ่นรัฐจำเป็นต้องจัดบริการต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สวัสดิการ การศึกษา การแพทย์ และสาธารณสุข ศาสนา สาธารณูปโภคให้พอเหมาะกับขนาดของประชากรแต่ละชุมชน จะเป็นเพศใด ประชากรวัยเด็ก วัยทำงานหรือวัย

ชรา นั่นคือไม่ว่าจะมีคนเกิดที่ไหน ตายที่ไหน หรือจะตั้งหลักแหล่งที่ไหนประกอบอาชีพใด ปริมาณเท่าใด จะต้องเกี่ยวข้องกับจัดการของรัฐทั้งสิ้น

3. ทรัพยากร (Resources)

ประกอบไปด้วยปัจจัยย่อยอีก ๕ ประการ คือ มนุษย์ อาหาร เงินทุน ธรรมชาติ และเทคโนโลยี ทรัพยากรที่สำคัญที่สุด คือทรัพยากรมนุษย์ เพราะถ้ามนุษย์มีคุณภาพ มีความคิดวิเคราะห์วิจารณ์ตัดสินทางเลือกที่ฉลาดในการดำเนินชีวิตประจำวัน และประกอบอาชีพที่ดี จะทำประโยชน์ให้กับตนเอง ครอบครัว และประเทศชาติได้อย่างมหาศาล และในทางตรงกันข้าม ทรัพยากรมนุษย์ก็อาจทำลายทุกสิ่งทุกอย่างที่ได้สร้างสมไว้เป็นเวลาอันยาวนานให้สูญสิ้นไปในชั่วพริบตา ดังนั้น ในยุคของวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีเจริญมากยิ่งขึ้นในเรื่องจิตใจ และคุณธรรมควบคู่กันไปให้มากด้วย อย่างไรก็ตามทรัพยากรธรรมชาติที่มีอย่างจำกัด นับวันจะหมดไปทุกวัน อันเนื่องมาจากความต้องการของประชากรที่เพิ่มอย่างรวดเร็ว สิ่งเกินกว่าที่มนุษย์จะสามารถจัดหาทรัพยากรธรรมชาติมาตอบสนองให้ทันกับปริมาณเพิ่มของประชากรได้ ในระดับครอบครัวก็เช่นเดียวกัน ต้องพยายามอบรมเลี้ยงดูให้การศึกษา ชี้นำให้สมาชิกเป็นคนมีคุณธรรม มีความรู้ ความสามารถ และมีคุณภาพ รู้จักวิธีจัดหา และใช้ทรัพยากรของครอบครัว และชุมชนอย่างคุ้มค่าประหยัด มีประสิทธิภาพ ยิ่งกว่านั้นครอบครัวต้องมีความสามารถจัดหาทรัพยากรให้พอเพียงกับสมาชิกในแต่ละช่วงเวลาได้เป็นอย่างดี

4. ระบบสังคม และวัฒนธรรม (Socio - Cultural System)

ประกอบไปด้วยปัจจัยย่อยอีก ๕ ประการ คือ ระบบสังคม ค่านิยมทางศาสนา วิถีชีวิต ค่านิยมทางวัฒนธรรม และระบบการปกครอง เป็นที่ทราบกันว่ามนุษย์เป็นสัตว์สังคม ไม่สามารถจะแยกตัวอยู่อย่างโดดเดี่ยวได้ จึงต้องอยู่ร่วมกันเป็นสังคมเมื่อสังคมขยายตัวเพิ่มขึ้น และมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นจึงต้องมีระบบ มีกฎเกณฑ์ที่เรียกว่า รูปแบบการปกครอง ที่นำไปสู่การปฏิบัติอันเกิดจากความเชื่อ ความศรัทธา และค่านิยมทางศาสนา จนเป็นวิถีชีวิตของสมาชิกนั้น ๆ ที่เรียกว่า วัฒนธรรม ทั้งนี้เพื่อความสงบสุขร่วมกัน อันจะนำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตทุกระดับ อย่างไรก็ตามระบบสังคม และวัฒนธรรมของแต่ละสังคมย่อมมีผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่แตกต่างกัน ดังปรากฏในแต่ละสังคม

5. กระบวนการพัฒนา (Process of Development)

ประกอบไปด้วยปัจจัยย่อยอีก 5 ประการ คือ ลำดับความสำคัญของการพัฒนา ประสิทธิภาพ และความสามารถของบุคคล การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม และการพัฒนาระบบการค้า การพัฒนาเป็นกระบวนการที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดี

ขึ้น โดยจะต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง และสอดคล้องสัมพันธ์กันกับปัจจัยทางสังคม สภาพแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติในด้านคุณภาพชีวิตทั้งระดับบุคคล ครอบครัว และ ประเทศนั้น

มาสโลว์(Maslow, 1954) และชาร์มา (Sharma : 1988 ; อ้างใน อัจฉรา นวจินดา. 2549 .) ทฤษฎีคุณภาพชีวิตบุคคล ว่าพัฒนามาจากผลงานของนักปรัชญา 2 คนคือ มาสโลว์ และ ชาร์มา โดยมีกรอบแนวคิดการศึกษาดังนี้คือ“ชีวิต”ประกอบด้วย“ร่างกาย”และ“จิตใจ” ชีวิตจะเจริญเติบโตได้ด้วยมีปัจจัยมาหล่อเลี้ยงทั้งร่างกายและจิตใจ มาสโลว์ได้เสนอทฤษฎี Maslow's hierarchy needs แสดงให้เห็นว่ามนุษย์จะมีความต้องการเป็นแรงผลักดันหรือเป็นแรงจูงใจอยู่ภายในที่จะใช้พลังความรู้ความสามารถเพื่อนำตนเองไปสู่จุดมุ่งหมายตามความต้องการนั้นและ มาสโลว์ได้ลำดับขั้นของความ ต้องการ 5 ระดับ ที่ก่อให้เกิดแรงจูงใจที่ละชั้นจากระดับต่ำ ผู้ระดับสูงให้เกิดการปฏิบัติเพื่อให้ได้รับหรือสนองความต้องการตามลำดับคือ

ระดับที่ 1 ความต้องการพื้นฐานด้านร่างกาย (Physiological Needs) เป็นความต้องการปัจจัยที่จำเป็นต่อการอยู่รอดของชีวิตด้านร่างกายขาดไม่ได้ ได้แก่ความต้องการในปัจจัยสี่คืออาหารที่อยู่อาศัยเครื่องนุ่งห่มและยารักษาโรคการได้รับการตอบสนองต่อสิ่งทีต้องการด้านปัจจัยสี่และที่เป็นประโยชน์ต่อร่างกายจะทำให้เกิดสุขภาพกายดี

ระดับที่ 2 ความต้องการความปลอดภัยมั่นคงทั้งร่างกายและจิตใจ (Safety and security of physical and mental needs) ได้แก่การที่ร่างกายและจิตใจไม่ต้องเผชิญหรือหวุ่นไหวหวาดระแวงต่ออันตรายหรือความไม่แน่นอนที่ไม่พึงปรารถนา จากสภาพแวดล้อมหรือจากกิจกรรมการดำเนินชีวิตทำให้สุขภาพจิตดี

ระดับที่ 3 ความต้องการความรักความเป็นที่ยอมรับของสังคม(Love and belonging needs) ได้แก่ความต้องการที่จะได้เป็นทั้งผู้ให้และผู้รับในปัจจัยที่พึงพอใจและนำมาซึ่งการมีสุขภาพจิตดี

ระดับที่ 4 ความต้องการความนับถือและความต้องการความสุนทรียภาวะ (Esteem and esthetic needs) เป็นความต้องการ ที่จะได้รับการเห็นคุณค่าของตน(คือความนับถือ) หรือได้เห็นคุณค่าของสิ่งอื่น(ความงามของธรรมชาติหรือความไพเราะของบทเพลงหรือบทกวี) ทำให้สุขภาพจิตดี

ระดับที่ 5 ความต้องการบรรลุศักยภาพแห่งตน(Self - actualization needs) เป็นความต้องการที่จะบรรลุความสามารถของบุคคลตามที่ตนตระหนักในศักยภาพดังนั้นการที่บุคคลสมประสงค์ในความสามารถของตนในเรื่องต่างๆทำให้สุขภาพจิตของบุคคลดี

การดำเนินงานด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตขององค์การบริหารส่วนตำบล

พานพร้าว

จากภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตขององค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 ฉบับ ผู้วิจัยได้สรุปตาม แผนการดำเนินงาน ปี 2553,2554,2555 ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2553,2554,2555 แผนยุทธศาสตร์ การพัฒนา (พ.ศ. 2551-2555),(พ.ศ. 2554-2558) และแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2552-2554), (พ.ศ. 2553-2555),(พ.ศ. 2555-2557) จำแนกเป็นรายด้าน เป็น 6 ด้านดังนี้

1. ด้านการส่งเสริมอาชีพ

การดำเนินงานด้านการส่งเสริมอาชีพขององค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาด้าน 2 อวทแผนการส่งเสริมอาชีพ (แผนยุทธศาสตร์การ พัฒนา. 2555-2557 : 23-30) ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4 ข้อมูลโครงการ/แผนงานการดำเนินงานด้านการส่งเสริมอาชีพ

โครงการ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ
	2555 (บาท)	2556 (บาท)	2557 (บาท)
โครงการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน	80,000	80,000	80,000
โครงการส่งเสริมกลุ่มอาชีพ	10,000	10,000	10,000
โครงการพัฒนาคุณภาพมาตรฐานสินค้า และบริการ OTOP	20,000	20,000	20,000
โครงการส่งเสริมพัฒนาศูนย์ถ่ายทอด เทคโนโลยีทางการเกษตร	40,000	40,000	40,000
โครงการธนาคารข้าว	100,000	100,000	100,000
โครงการอบรมการแปรรูปผลผลิตทางการเกษตร	20,000	20,000	20,000
โครงการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน	80,000	80,000	80,000
โครงการจัดอบรมพัฒนาบรรจุกิจภัณฑ์กลุ่มอาชีพ	20,000	20,000	20,000

โครงการพัฒนากองทุนปู่ตำบล	10,000	20,000	20,000
โครงการจัดตั้งศูนย์เรียนรู้สวนสมุนไพรตำบล	20,000	20,000	20,000
โครงการกำจัดศัตรูพืชในนาข้าว	50,000	50,000	50,000

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว, 2555 : 23-30

2. ด้านงานสวัสดิการสังคม สถาบันครอบครัวและสังคม

การดำเนินงานด้านการส่งเสริมอาชีพขององค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านที่ 2 การพัฒนางานสวัสดิการสังคมสถาบันครอบครัวและสังคม (แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา. 2555-2557 : 23-30) ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 5 ข้อมูลโครงการ/แผนงานการดำเนินงานด้านงานสวัสดิการสังคมสถาบันครอบครัวและสังคม

โครงการ	ปีงบประมาณ 2555(บาท)	ปีงบประมาณ 2556(บาท)	ปีงบประมาณ 2557(บาท)
โครงการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	3,600,000	3,600,000	3,600,000
โครงการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้พิการ	300,000	300,000	300,000
โครงการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์	180,000	180,000	180,000
โครงการเยี่ยมบ้านผู้สูงอายุ	20,000	20,000	20,000
โครงการจัดงานวันสงกรานต์และวันผู้สูงอายุ	80,000	80,000	80,000
โครงการบ้านเกิดให้องค์กรชุมชน	150,000	150,000	150,000
โครงการส่งเสริมชมรมผู้สูงอายุ	40,000	40,000	40,000
โครงการสายใยรักครอบครัว	30,000	30,000	30,000
โครงการป้องกันแก้ไขเด็กและเยาวชนตั้งครรภ์ไม่พร้อม	50,000	50,000	50,000
โครงการต้นกล้าพัฒนาชุมชน	50,000	50,000	50,000
โครงการกองทุนสวัสดิการชุมชน	100,000	100,000	100,000

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว. 2555 : 23-30

3. ด้านส่งเสริมสุขภาพ

การดำเนินงานด้านการส่งเสริมอาชีพขององค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านที่ 3 การพัฒนาด้านส่งเสริมสุขภาพ (แผนยุทธศาสตร์การ พัฒนา. 2555-2557 : 23-30) ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 6 ข้อมูลโครงการ/แผนงานการดำเนินงานด้านส่งเสริมสุขภาพ

โครงการ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ
	2555(บาท)	2556(บาท)	2557(บาท)
โครงการส่งเสริมสุขภาพประชาชน	360,000	360,000	360,000
โครงการส่งเสริมการบริโภคไอโอดีน	40,000	40,000	40,000
โครงการตรวจสุขภาพเคลื่อนที่	40,000	40,000	40,000
โครงการป้องกันแก้ไขปัญหา	10,000	10,000	10,000
โรคเบาหวานและความดัน			
โครงการก่อสร้างลานกีฬาชุมชน	50,000	50,000	50,000
โครงการส่งเสริมสุขภาพเด็กและเยาวชน	150,000	150,000	150,000
โครงการส่งเสริมกองทุนหลักประกัน	70,000	70,000	70,000
สุขภาพระดับท้องถิ่น			

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว, 2555 : 23-30

4. ด้านการศึกษา

การดำเนินงานด้านการส่งเสริมอาชีพขององค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านที่ 4 การพัฒนาด้านการศึกษา (แผนยุทธศาสตร์การ พัฒนา. 2555-2557 : 30-32) ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 7 ข้อมูล โครงการ/แผนงานการดำเนินงานด้านการศึกษา

โครงการ	ปีงบประมาณ 2555(บาท)	ปีงบประมาณ 2556(บาท)	ปีงบประมาณ 2557(บาท)
โครงการส่งเสริมการศึกษานักเรียนที่ด้อย โอกาสทางการศึกษา	90,000	90,000	90,000
โครงการปรับปรุงซ่อมแซมอาคาร สถานศึกษาในสังกัด	120,000	120,000	120,000
โครงการพัฒนาศึกษาแหล่งเรียนรู้นอก สถานศึกษา	30,000	30,000	30,000
โครงการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม	10,000	10,000	10,000
โครงการพัฒนาผู้ดูแลเด็ก	50,000	50,000	50,000
โครงการวันเด็กแห่งชาติ	50,000	50,000	50,000
โครงการส่งเสริมการอ่านในโรงเรียน	30,000	30,000	30,000
โครงการอาหารกลางวัน	2,000,000	2,000,000	2,000,000
โครงการอาหารเสริมนม	2,000,000	2,000,000	2,000,000
โครงการก่อสร้างสถานศึกษาในสังกัด	2,000,000	2,000,000	2,000,000
โครงการปรับปรุงสื่อการเรียนการสอน	10,000	10,000	10,000
โครงการสนับสนุนการดำเนินงานของ สถานศึกษาในสังกัด	100,000	100,000	100,000
โครงการจัดกิจกรรมในสถานศึกษา	22,000	22,000	22,000
โครงการเด็กและเยาวชน	10,000	10,000	10,000
โครงการพัฒนาที่อ่านหนังสือชุมชน	20,000	20,000	20,000

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว, 2555 : 30-32

5. ด้านงานสาธารณสุข

การดำเนินงานด้านการส่งเสริมอาชีพขององค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว
เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ 5 การพัฒนาด้านงานสาธารณสุข (แผนยุทธศาสตร์การ
พัฒนา. 2555-2557 : 28) ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 8 ข้อมูลโครงการ/แผนงานการดำเนินงานด้านสาธารณสุข

โครงการ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ
	2555(บาท)	2556(บาท)	2557(บาท)
โครงการรณรงค์ควบคุมป้องกันโรค ไข้เลือดออก	30,000	30,000	30,000
โครงการรณรงค์ควบคุมป้องกัน โรคติดต่อ	10,000	10,000	10,000
โครงการส่งเสริมสนับสนุนการ ดำเนินงานของ อสม.	100,000	100,000	100,000

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว, 2555 : 23-30

6. ด้านการพัฒนาส่งเสริมเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว

การดำเนินงานด้านการส่งเสริมอาชีพขององค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ 6 พัฒนาส่งเสริมเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว (แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา. 2555-2557 : 23-30) ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 9 ข้อมูลโครงการ/แผนงานการดำเนินงานด้านพัฒนาส่งเสริมเศรษฐกิจ และการท่องเที่ยว

โครงการ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ	ปีงบประมาณ
	2555(บาท)	2556(บาท)	2557(บาท)
โครงการสนับสนุนการดำเนินงานหมู่บ้าน เศรษฐกิจพอเพียง	40,000	40,000	40,000
โครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวหาดทราย แม่น้ำโขง	200,000	200,000	200,000
โครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์	20,000	20,000	20,000

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว, 2555 : 23-30

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เบญจวรรณ โปษะกุล (2549 : 25) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อผลการปฏิบัติงานการให้บริการของสำนักงานเขตหลักสี่กรุงเทพมหานคร พบว่า

ระดับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อผลการปฏิบัติงานการให้บริการสำนักงานของสำนักงานเขตหลักสี่ ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยมีระดับความคิดเห็นมากอันดับที่หนึ่ง คือ ด้านการให้บริการของเจ้าหน้าที่ รองลงมา ด้านการบริการทั่วไป ด้านการบริการสถานที่และด้านการประชาสัมพันธ์ ตามลำดับ

ณรงค์ชัย เป็งภีระ (2549 : 32) ได้ศึกษาคุณภาพการให้บริการของสถานบริการสุขภาพพิเศษมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พบว่า

1.คุณภาพการให้บริการของสถานบริการสุขภาพพิเศษอยู่ในระดับสูงและ ผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจในการบริการอยู่ในระดับสูงเช่นกัน

2.สำหรับด้านผู้รับบริการมีภูมิหลังและสิทธิพิเศษที่แตกต่างกันมีความเห็นต่อ

คุณภาพบริการและความพึงพอใจต่อการให้บริการของสถานบริการสุขภาพ แตกต่างกัน

3.ปัญหาและอุปสรรคที่พบบ่อยก็คือ สถานที่จอดรถไม่เพียงพอและหาที่จอดรถยาก สถานที่และจุดบริการต่างๆ คับแคบและแออัด ที่นั่งไม่พอสำหรับผู้รับบริการ รอตรวจงานนานเนื่องจากแพทย์มาช้าไม่ตรงตามนัดหมาย พนักงานแปล ลิฟท์และระบบการอำนวยความสะดวกต่างๆ ช้าควรมีการพัฒนาและปรับปรุงแก้ไข

นภคล เก็งบุรี (2549 : 45) คุณภาพการให้บริการสนามกีฬา กรณีศึกษาสนามกีฬาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน พบว่า

1. ความคิดเห็นต่อคุณภาพการให้บริการสนามกีฬาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน ผู้ใช้บริการมีความต้องการมาใช้บริการอยู่ในระดับมาก

2. ผลการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และสิ่งที่มีปัญหามากที่สุด คือ สนามกีฬามีสภาพชำรุด เก่า ล้าสมัย ขาดการปรับปรุงพัฒนา ขาดผู้ฝึกสอน และอุปกรณ์กีฬา

ชูศักดิ์ เสโลห์ (2550 : 48) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “ความต้องการของประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะในเทศบาลตำบลวังเหนือ อำเภอวังเหนือ จังหวัดลำปาง พบว่า

1.ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลวังเหนือมีความต้องการรับบริการสาธารณะจากเทศบาลตำบลวังเหนือทุกด้านอยู่ในระดับมาก

2. ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ต่อเดือนและความแตกต่างของชุมชน มีความสัมพันธ์กับความต้องการบริการสาธารณสุขของเทศบาลตำบล วังเหนือ

3. ปัจจัยส่วนบุคคลด้านเพศที่ไม่มีความสัมพันธ์กับความต้องการบริการสาธารณสุขจากเทศบาลตำบลวังเหนือ

4. ปัจจัยด้านสภาพทางกายภาพ ปัจจัยด้านสภาพครอบครัวและปัจจัยด้านสภาพเศรษฐกิจ มีอิทธิพลต่อความต้องการรับบริการสาธารณสุขของประชาชนจากเทศบาลตำบลวังเหนือในระดับมาก

วาสนา วสิกรณ์ (2550 : 52) ได้ทำวิจัยเรื่องความพึงพอใจของประชาชนต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลเมืองแสนสุขแบบบูรณาการ ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา 5 ด้าน พบว่า

1. ความพึงพอใจต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง

จารุณี ถนิตกุล (2550 : 40) ได้ทำการศึกษาเรื่องการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า

1. ระดับการดำเนินงานโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และจำแนกเป็นรายด้านพบว่ามีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก จำนวน 6 ด้าน

บงอร ไชยศิริพันธ์ (2552 : 46) ได้ทำการศึกษาเรื่องความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณสุขขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งเขาหลวง อำเภอทุ่งเขาหลวง จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า

1. ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณสุขขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งเขาหลวง โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่าความพึงพอใจอยู่ในระดับมากเพียง 1 ด้าน คือการบำรุงรักษาศิลปะ จาริดระเพรี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น นอกนั้นอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน

วิชัย สายรักษา (2552 : 56) ได้ทำการศึกษาเรื่องความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณสุขขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าบ่อ อำเภอท่าบ่อ จังหวัดหนองคายพบว่า

1. ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณสุขขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าบ่อ โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง

2. เปรียบเทียบความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณสุข

ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าบ่อ อำเภอท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย ที่มีเพศ อาชีพ และระดับการศึกษาต่างกัน พบว่าที่มีเพศ อาชีพ โดยรวมไม่แตกต่างกัน ทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนระดับการศึกษามีความแตกต่างกัน ทางสถิติที่ระดับ .05

นุกูล ฝอยทอง (2552 : 58) ได้ทำการศึกษาเรื่องความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม พบว่า

1.ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า การดำเนินงานด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล หรือเทศบาลนั้น เป็นไปตามการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพบว่ามีระดับการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง มีการดำเนินงานในด้านการศึกษา สาธารณสุข การส่งเสริมอาชีพ การจัดสวัสดิการสังคม และอื่นๆ ตามความพร้อมของแต่ละท้องถิ่น ยังคงพบปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานในด้านนี้ เช่น การขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินงาน การขาดบุคลากรที่มีความรู้ในการปฏิบัติงาน การขาดการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การขาดแคลนข้อมูลสารสนเทศ นอกจากนี้ โครงสร้างทางการบริหารและระบบงานยังไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคม

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยสรุปเพื่อนำมาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตขององค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย ดังนี้

ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)	ตัวแปรตาม (Dependent Variables)
ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ตำบลพานพร้าว อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย จำแนกเป็นรายหมู่บ้าน	ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตขององค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว อำเภอศรีเชียงใหม่จังหวัดหนองคาย
จำนวน 8 หมู่บ้าน ประกอบด้วย 1. หมู่ที่ 6 บ้านขยไฮ 2. หมู่ที่ 7 บ้านโนนสง่า 3. หมู่ที่ 8 บ้านโนนสง่า 4. หมู่ที่ 9 บ้านหนองแวง 5. หมู่ที่ 10 บ้านพานพร้าว 6. หมู่ที่ 11 บ้านหัวทราย 7. หมู่ที่ 12 บ้านหัวทราย 8. หมู่ที่ 15 บ้านโนนสง่า	จำนวน 6 ด้านประกอบด้วย 1.ด้านการส่งเสริมอาชีพ 2.ด้านงานสวัสดิการสังคมสถาบันครอบครัวและสังคม 3.ด้านงานส่งเสริมสุขภาพ 4.ด้านการศึกษา 5.ด้านงานสาธารณสุข 6.ด้านส่งเสริมเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว

แผนภูมิที่ 2 กรอบแนวคิดการวิจัย